

# **O impacto do quadro institucional da SADC no seu processo de integração económica**

*Carolina Maria Fresta dos Santos*

## **Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Estudos Políticos de Área, realizada sob a orientação científica de  
Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Ana Santos Pinto

**Abril, 2015**

# **O impacto do quadro institucional da SADC no seu processo de integração económica**

*Carolina Maria Fresta dos Santos*

**Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais**

**Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do  
grau de Mestre em Estudos Políticos de Área, realizada sob a orientação científica de  
Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Ana Santos Pinto**

**Abril, 2015**

## Agradecimentos

---

À incontornável, incansável e melhor **mãe** do cosmos. Um obrigada não chega, mas, de momento, é o que há. E como todo ele é cheio de sentido e verdade, sei que para ti chega e é por isso mesmo que te adoro.

**Para a tia** que não é deste mundo, mas que eu tenho o privilégio de ter neste, todo o meu coração e mil sorrisos a cada dia roçariam o agradecimento apropriado.

**A ele**, meu companheiro desta e de todas as aventuras. Devo-te a felicidade, a alegria e a estabilidade nesta jornada e nas que virão. Sempre.

**Para o tio e para a tia**, por serem segundos pais e por serem muito muito mais do que aquilo que eu conscientemente poderia pedir como família. **Para as primas**, que são mais tia e irmã, todo o meu carinho e agradecimento. Estão sempre, sempre comigo.

**Às amigas e aos amigos**, os melhores do universo, aos de sempre e aos para sempre, a vossa lealdade e apoio são inabaláveis: alimento-me do bem que me fazem.

**À orientadora/psicóloga/motivadora**, o meu agradecimento só se expressará verdadeiramente se, seguindo os seus valiosíssimos conselhos, me tornar na pessoa que nunca duvidou que eu fosse. Obrigada. Por toda a vida.

IN MEMORIAM

**Maria Clara Vaquinhas Cartaxo Fresta**

(27/03/1927-02/10/2012)

*Por não caberem em mim todas as palavras que te devo, socorro-me de alguém que, no seu brilhantismo, disse o que o meu coração grita e a voz, por vezes, cala. Uma avó é mãe duas vezes - como não te cansavas de dizer (e saber) - e, sabendo o quanto amavas poesia, devolvo-te, com ternura e saudades:*

---

(...)

ainda aperto contra o coração  
rosas tão brancas  
como as que tens na moldura;

ainda oiço a tua voz:  
*Era uma vez uma princesa  
no meio de um laranjal...*

Mas — tu sabes — a noite é enorme,  
e todo o meu corpo cresceu.  
Eu saí da moldura,  
dei às aves os meus olhos a beber,

Não me esqueci de nada, mãe.  
Guardo a tua voz dentro de mim.  
E deixo-te as rosas.

Boa noite. Eu vou com as aves.

*Eugénio de Andrade, «Poema à Mãe», in "Os Amantes Sem Dinheiro"*

---

**Mónica Sofia Cabral José**

(28/09/1991-14/02/2014)

*Em todos os momentos bons e maus pelas estradas que percorremos, não te trocaria por nada desta vida. Mesmo na hora do adeus, não me deixaste nunca. Foste um bem e um tesouro, ainda que tenha sabido a pouco, muito pouco. Obrigada.*

---

## **O impacto do quadro institucional da SADC no seu processo de integração económica**

Carolina Fresta Santos

### **RESUMO**

Presentemente, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) apresenta-se como uma das mais desenvolvidas tentativas de integração do continente africano. Esta organização passou a revestir-se, em 1992, de um carácter permanente, tornando-se produto de um esforço de institucionalização que se tem vindo a materializar no estabelecimento de metas e estágios para um ambicioso projeto de integração económica.

As suas instituições, frequentemente percecionadas como sendo regidas por uma lógica intergovernamental, serão a unidade focal desta análise. Esta tem como principal objetivo a verificação do seu impacto no processo de integração económica desta organização, particularmente o estabelecimento de uma relação de causalidade entre a estrutura institucional e o atual estado da vertente económica do processo integrativo.

Procura-se assim inferir se o quadro institucional da organização é capaz de gerar uma dinâmica autónoma em prol da integração ou se sucumbe perante o voluntarismo estatal dos seus membros. A conclusão a que se chegará, como se pretende advogar, não implica dimensões mutuamente exclusivas, podendo traduzir-se numa conceção híbrida acerca do papel institucional no curso evolutivo da SADC, porventura mais fiel à complexidade deste bloco regional. A hipótese explicativa para o atual estado integrativo (económico) da SADC que se testará nesta análise será a de que a relativa fragilidade institucional desta organização - caso tal se verifique - não a impede de se desenvolver num curto a médio-prazo e, pelo contrário, constitui um dos incentivos à participação dos Estados Membros.

Argumentar-se-á adicionalmente que os interesses integrativos dos Estados que a compõem não derivam de um qualquer espírito pós ou antinacional, mas antes de um condicionamento histórico favorável à cooperação intra-africana e de um cálculo de interesses que redundará na aceção de que a ação concertada entre Estados lhes confere vantagens estratégicas. Por isso mesmo, os modelos teóricos que substanciarão a análise, ainda que recorram por vezes aos moldes seminais derivados do estudo da experiência integrativa europeia, abarcarão também um conjunto de escolhas plásticas e maleáveis à realidade regional. Dentro do leque de estudos disponíveis, primar-se-á igualmente pela flexibilidade e abrangência. A difícil conciliação entre profundidade e abrangência redundará numa escolha de relevantes e úteis correntes teóricas, na qual se destacam o institucionalismo histórico e o institucionalismo da escolha racional, bem como o intergovernamentalismo liberal, o neofuncionalismo e a teoria do dominó aplicada aos blocos regionais.

**Palavras-chave:** SADC; integração regional; institucionalismo; intergovernamentalismo; integração económica

# **The influence of the SADC's institutional framework in its economic integration process**

Carolina Fresta Santos

## **ABSTRACT**

Presently, the Southern African Development Community (SADC) presents itself as one of the most developed integration attempts in the African continent. This organization became fully institutionalized and permanent in 1992, a change which is reflected in the establishment of integrative goals and stages that envision to build an ambitious project of economic integration.

SADC institutions, generally perceived as being highly intergovernmental, will be the focus unit of this analysis. Its main purpose is to verify the institutional impact of SADC's organizational features on the economic integration process of this regional bloc. More specifically, this work aims to identify a causal nexus between SADC's institutional structure and the present state of the economic dimension of this integrative project.

Stemming from this primary goal lies the attempt to infer if the institutional framework of this organization is able to create an autonomous dynamic towards integration or if it yields before the Member States' political resoluteness. The conclusions that will be drawn from this analysis are not necessarily mutually exclusive and the probable outcome of this research is of a hybrid, multidimensional nature, which may be close to the actual complexity of this case study. The hypothesis which will be tested throughout this dissertation is that the relative frailty which is attributed to the institutional features of this organization – assuming that it will be demonstrated – not only allows it to develop itself in a short to medium timeframe, but – perhaps paradoxically – constitutes one of its main incentives to foster State participation.

In the course of this analysis further secondary arguments will be presented. The idea that integrative interests stem from a post national consensus or effort is here disputed in favour of a vision which values the influence of history in shaping the available choices (path dependency) for African cooperation and a strategic calculus that amounts to the shared belief that concerted action in some interest areas offers desirable advantages. Therefore the theoretical models that will underlie this analysis, even when borrowing from the European integrative experience, will be flexible and pliable to adapt to this regional reality. Within the available scientific contributes, the difficult search for depth and width will result in an articulation of studies and theories, in which historical institutionalism, rational choice institutionalism, liberal intergovernmentalism, neofunctionalism and the domino theory will be privileged.

**Keywords:** SADC; regional integration; institutionalism; intergovernmentalism; economic integration

## Lista de Abreviaturas

ACL – Área de Comércio Livre  
ACL-SADC – Área de Comércio Livre da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral  
ACUA – Ato Constitutivo da União Africana  
CEE – Comunidade Económica Europeia  
COUA – Carta da Organização da Unidade Africana  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
EM – Estados Membros  
EPA – Economic Partnership Agreement  
FLS – Frontline States  
JAES – Joint Africa EU Strategy  
NEPAD – New Economic Partnership for African Development (Nova Parceria Económica para o Desenvolvimento Africano)<sup>1</sup>  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OUA – Organização da Unidade Africana  
RDC – República Democrática do Congo  
RISDP – Regional Indicative Strategic Development Plan (Plano Indicativo e Estratégico para o Desenvolvimento Regional)  
PanAf – Pan-African Programme 2014-2020 (Multiannual Indicative Programme 2014-2017)  
SACU – Southern African Customs Union  
SADC – Southern African Development Community (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)  
SADCC – Southern African Development Coordination Conference (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral)  
UA – União Africana  
UA-SADC – União Aduaneira da SADC  
UE – União Europeia

---

<sup>1</sup> A opção (excecional) de utilização de um acrónimo em inglês, apesar de existir uma tradução oficial, prende-se com a difusão internacional desta abreviatura, por motivos de facilidade fonética ou outros, em detrimento das siglas nacionais. A tradução oficial portuguesa será contudo utilizada sempre que o nome da organização seja mencionado integralmente. O mesmo será válido para os acrónimos RISDP, SACU, SADC e SADCC.

## Índice

RESUMO .....	iii
ABSTRACT .....	iv
Lista de Abreviaturas.....	v
Índice.....	vi
Índice de Tabelas .....	vii
Índice de Gráficos .....	vii
Introdução .....	1
Parte I – Considerações Teórico-conceituais .....	12
Conceptualização .....	14
<i>Extrapolção analítica: o modelo de integração regional europeu</i> .....	15
<i>Região</i> .....	18
<i>Instituição</i> .....	20
<i>Integração</i> .....	30
Parte II – Perspetiva Histórica: OUA, UA e SADC.....	46
Primórdios da integração africana: identidade comum, objetivos díspares.....	48
Institucionalização dos processos integrativos.....	56
<i>De OUA a UA</i> .....	56
<i>De SADCC a SADC</i> .....	65
Parte III – A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).....	74
A estrutura institucional da SADC .....	75
<i>As instituições supranacionais no processo de integração económica</i> .....	76
<i>O papel estatal</i> .....	82
Desafios contextuais e balanço do processo de integração económica da SADC .....	87
<i>Principais Desafios</i> .....	88
<i>Críticas ao modelo de integração económica proposto</i> .....	93
<i>Balanço da integração económica</i> .....	96
SADC – o impacto institucional .....	99
<i>Instituições vs. Estados (análise das variáveis)</i> .....	100
<i>Como perceber a integração na SADC?</i> .....	106
Conclusão .....	111
Referências Bibliográficas .....	i



## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Design do teste das variáveis I.....	8
Tabela 2 - Design do teste das variáveis II.....	8
Tabela 3 - Metas Integrativas - Tratado de Abuja (1991).....	58
Tabela 4 - Participação dos Estados SADC em instituições de comércio internacional. ....	90
Tabela 5 – População e economia nos Estados da SADC (População; PIB; PIB per capita).....	93
Tabela 6 - Estado da implementação de Medidas Vinculativas (Protocolo de Comércio 1996). .....	102
Tabela 7- Estado da adesão aos estágios de adesão previstos pelo RISDP (2008-2015). ....	105

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Metas cronológicas de estágios de integração económica da SADC (RISDP).....	70
Gráfico 2 - Expoentes máximo e mínimo do IDH na SADC (desagregado por género).....	92
Gráfico 3 - Comércio Total, Extrarregional e intrarregional SADC (2000).....	97
Gráfico 4 - Comércio Total, Extrarregional e intrarregional SADC (2011).....	97
Gráfico 5 - Proporção do comércio intra e extrarregional no Total do Comércio da SADC (2000) .....	97
Gráfico 6 - Proporção do comércio intra e extrarregional no Total do Comércio da SADC (2011). .....	97
Gráfico 7 - Evolução do Comércio Intrarregional SADC (2007-2011). ....	98

---



## Introdução

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é uma organização regional que, na perspetiva aqui exposta, contém em si a chave, se não para a compreensão, pelo menos para uma observação quase clínica de muitas das transições sistémicas que se verificam atualmente na arena político-económica mundial.

Partindo de um prisma económico, a SADC reflete a difusão da riqueza mundial por novos polos, bem como materializa uma nova conformação da geografia económica. Para além de albergar dois dos principais portentos económicos africanos (ainda que em diferentes estágios de desenvolvimento), África do Sul e Angola, a SADC espelha um incremento de interações com outro bloco de Estados comumente designados como potências emergentes (BRIC). Esta nova configuração de parcerias não se prefigura como uma ‘soma-zero’ relativamente às interações anteriores, sendo que a organização consegue conjugar estes novos intercâmbios com os que mantém com os centros económicos tradicionais. De um ponto de vista político, a organização reflete uma das modalidades abrangidas pelas pulsões integrativas que têm vindo a caracterizar o mapa político mundial desde a segunda metade do séc. XX: a de um bloco regional estruturado para incidir particularmente nas vertentes económica e securitária.

Porventura mais interessante do que a extrapolação de conclusões acerca de movimentos e transições globais através da observação de um estudo de caso que, no seu próprio cosmos, os descreve, é a análise de aspetos verdadeiramente singulares acerca da organização. Todos os Estados da Comunidade, à exceção da África do Sul, obtiveram a sua independência na segunda metade do séc. XX, algo que, como se pretende demonstrar ao longo da análise, implicou uma priorização de esforços para a consolidação estatal que se sobrepuseram às concessões de soberania geralmente associadas a iniciativas de integração interestatal. Por outro lado, outras necessidades socioeconómicas transversais a todos os membros da organização, bem como um historial de colaboração transnacional independentista, contribuem para uma primazia conferida à cooperação enquanto meio ótimo para a prossecução de objetivos comuns (segurança, cuidados de saúde, infraestrutura, educação, saneamento).

É nesta dualidade de objetivos e interesses que reside a apelabilidade do estudo desta instituição. Introduce-se assim o estudo aqui proposto: subjacente à análise encontra-se o objetivo de se identificar o constrangimento que a estrutura institucional da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral impõe no desenvolvimento da sua vertente de integração económica. Parte-se do pressuposto que as instituições se revestem de uma marca contextual muito forte que as constrange *a priori*, mas posteriormente elas mesmas condicionam, interactivamente, o quadro de ações disponíveis aos atores intervenientes, mesmo aos que as moldam. Partindo desta premissa, procura-se perceber como se posicionam os mecanismos institucionais na criação de uma dinâmica própria no seio da organização, que a emancipe da exclusividade do voluntarismo estatal.

Considera-se que as particularidades desta organização, nomeadamente: (1) a juventude de muitos dos Estados que compõem, que se pressupõe traduzir-se numa relutância em abdicar precocemente da soberania; (2) as preocupações desenvolvimentistas que norteiam a integração e que obrigam a incorporar neste processo uma série de políticas de coordenação e concertação coletiva que ultrapassam, parafraseando Jacob Viner (Viner 1950), a mera criação de comércio; (3) o facto de fazer parte de um movimento integrativo mais abrangente à escala continental (União Africana), que na realidade a remete para a categoria de meio ou estágio e não de um fim em si mesma; estão fortemente incorporadas na estrutura organizacional da SADC e tornam propício um estudo que reflita acerca das suas singularidades. Segundo o que será aqui advogado, a SADC caracteriza-se pela sua essência quase híbrida. A organização necessita da soberania para a consolidação estatal dos seus membros, da cooperação para o seu desenvolvimento socioeconómico e do seu próprio sucesso enquanto instituição, para servir de rampa de lançamento a um objetivo maximalista (Mercado Comum Africano -2028).

O estudo das instituições e, mais recentemente, das iniciativas de integração regional, reveste-se de muito pouca originalidade. Desde os estudos seminais acerca do Estado enquanto instituição modeladora da sociedade às incontáveis análises sobre processos de integração internacional com uma clara preponderância para a experiência integrativa europeia, uma panóplia de importantes contributos científicos

foi produzida sobre os mais diversos subtemas, sem que, contudo – e felizmente –, muitos e interessantes estudos de caso fossem sistematicamente mapeados. Estes profícuos lapsos da literatura científica tornam a análise aqui exposta pertinente, ainda que não totalmente pioneira<sup>2</sup>. O estudo do impacto das instituições da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral no seu processo de integração económica, proposto na análise aqui exposta, prefigura-se assim não apenas como estudo de caso, mas como uma tentativa de verificação da elasticidade das teorias institucionalistas e da integração quando aplicadas a contextos que se consideram qualitativamente distintos daqueles que lhes serviram de referencial empírico.

A análise engloba dois grandes eixos temáticos, nomeadamente as disciplinas de Estudos Africanos e Estudos de Integração. Estes mostram-se não apenas complementares mas, na atualidade, particularmente prementes, na medida em que, por um lado, o continente africano e, particularmente, a África Austral emergem na cena internacional com um voluntarismo e dinamismo estratégicos apenas recentemente reconhecidos e, por outro, as pulsões integrativas têm vindo a caracterizar com mais intensidade a paisagem político-económica mundial desde finais da década de 80.

Para além de abarcar duas áreas de estudo temáticas, a análise parte de uma perspetiva teórica que tende a privilegiar as instituições enquanto unidades focais explicativas da realidade social: o Institucionalismo. O lema de que *as instituições importam* é aqui enfatizado, todavia, não se considera – de forma porventura linear – que o estado evolutivo de determinada organização varie na razão direta da sua solidez/força institucional. Advogar-se-á que determinadas configurações institucionais, ainda que aparentemente frágeis (predominantemente condicionadas pelo voluntarismo dos seus atores e não pela sua estrutura autónoma), são determinantes para que se alcancem estágios integrativos avançados (maior profundidade integrativa).

O estudo aqui proposto refuta a visão atual de avaliação da integração. Atualmente é bastante difundida a aceção de que o sucesso das iniciativas integrativas se mede não apenas pelo que o projeto se teria proposto fazer inicialmente ou pelo

---

<sup>2</sup> Vide SAUROMBE, 2009 e *ibid*, 2012

desenvolvimento dos seus Estados, mas essencialmente pelo nível de integração dos Membros desse projeto (ex. constantes críticas à UE enquanto projeto integrativo). Segundo a perspetiva aqui defendida, medir o sucesso da integração pelo grau de integração é uma visão bastante tautológica relativamente aos objetivos dos Estados.

Parte-se aqui da premissa, marcadamente racionalista – com todas as suas virtudes e limitações –, de que os Estados não se integram por terem como objetivo a integração. Crê-se que a integração emerge da ação estatal de que, através da ação concertada com outras unidades estatais com interesses complementares atingem-se mais facilmente os objetivos ou maximizam-se os ganhos em determinada interação. É também considerada a possibilidade, defendida na teoria do dominó de Richard Baldwin (1993), de que o desejo de integração pode derivar, não necessariamente dos benefícios endógenos de determinada iniciativa, mas dos onerosos custos de ficar excluído. Em ambas as ações, a integração é um instrumento, não um fim. Como tal, a sua eficácia não deve ser avaliada maioritariamente segundo um *continuum* de maior ou menor integração, a menos que haja uma correspondência entre maximização dos interesses dos Estados e o aprofundamento da iniciativa integrativa.

#### *Estado da Arte*

Para a análise aqui proposta os contributos literários considerados pertinentes foram divididos em dois eixos tipológicos: (1) teórico e (2) analítico. Em cada um deles encontrar-se-á uma confluência de eixos temáticos diversos, que se dividem, para a componente teórica nos contributos do (a) novo institucionalismo e das (b) teorias de integração e, para a componente analítica, nas (a) instituições da SADC e (b) na sua integração económica, complementadas por obras e artigos contextuais e abrangentes considerados relevantes.

1.a) O institucionalismo é o elemento estruturante da análise, na medida em que proporciona de antemão um quadro de referência relativamente à forma como são percecionadas as relações entre variáveis. Reflete-se na opção em escolher como unidade explicativa da realidade social as instituições, bem como na crença de que estas se revestem de valor causal, moldando a estrutura das sociedades e o comportamento dos seus atores. Reveste-se de indiscutível importância a explicitação do conceito operacional da unidade focal da análise: a instituição. Neste âmbito,

sublinham-se os contributos de Keohane (1988) na sua definição de instituição e reflexão acerca das instituições internacionais e de Tsebelis e Garrett (2001), na sua avaliação das instituições de acordo com a sua performance em três funções nucleares do Estado Moderno. No contexto da SADC, é fulcral a perceção desta instituição internacional como radicalmente condicionada pelo princípio da soberania.

Na dimensão institucional destacar-se-ão também os contributos de March e Olsen (2005; 1984), particularmente adequados devido ao seu foco na forma como as instituições condicionam a ação, o desempenho/funcionamento e as mudanças ao nível político (March e Olsen 2005, 3). Para uma análise acerca da forma como o liberalismo institucional desafia os pressupostos teóricos do realismo destaca-se o contributo de Grieco (1988). Na senha de um complemento sociológico para as referências citadas salientam-se os estudos de Finnemore (1996) e as análises de DiMaggio e Powell (1983; 1991). Por último, na categoria de resenhas literárias que clarificam o advento dos novos institucionalismos, enfatizam-se os contributos de Hall e Taylor (1996) e de Bell(2011; 2002).

1.b) O panorama das teorias explicativas do fenómeno integrativo dividir-se-á na análise de dois momentos, nomeadamente, as suas condições de emergência e o seu modo de funcionamento. Para a primeira dimensão (como emergem), destacam-se os estudos eminentemente económicos de Viner (1950) acerca da criação e desvio de comércio e de Baldwin(1993), relativamente ao efeito dominó que se propaga aquando do surgimento de um bloco regional. Relativamente ao funcionamento das instituições integrativas, são de salientar os contributos intergovernamentalistas de Moravcsik (1997; 1993; 1991; Moravcsik e Schimmelfennig 2009), e de Ernst Haas (1958), Joseph Nye (1971; 1968b) e Phillippe Schmitter (Niemann e Schmitter 2009; Schmitter 2005), inseridos na corrente neofuncionalista, oposta à anterior e, por isso mesmo, capaz de a matizar com contributos essenciais para a análise.

O foco institucional compatibilizar-se-á com a perspetiva intergovernamental na medida em que se advoga que a configuração institucional da SADC cria o *locus* ideal para a participação estatal num ambiente constrangido pela aversão a concessões substanciais de soberania. Desta feita, é a sua própria morfologia institucional que, na sua aparente fragilidade, incentiva à integração Estados que, de

outro modo, não se integrariam. Considera-se adicionalmente que, em algumas instituições, a aplicação de uma lógica intergovernamental não é uma externalidade da sua incipiência institucional, mas sim uma condição *sine qua non* para o seu funcionamento. Assim, a instituição não se afigura como o elo mais fraco de um jogo de forças endógeno entre instituições e Estados Membros (EM), mas estrutura-se de determinada forma para que possa ocorrer integração.

2.a) Relativamente ao panorama institucional da SADC, cujo principal contributo advém de fontes primárias (ex. Tratados e Protocolos), salientam-se os contributos analíticos de Saurombe (2012; 2009), de Tasefe (2014; 2012)- estudiosos da organização -, de Peters (2010) e de Yusuf e Ougergouz (2012), pela sua compilação acerca do quadro institucional da “organização-mãe” do continente africano, a UA, que possibilita um referencial comparativo entre a estrutura das duas organizações regionais. O contexto histórico da emergência destas instituições encontra-se largamente disponível na literatura (Duffield 1984; M. Evans 1984; Ferreira 2005; Makinda e Okumu 2007; Schütz 2013) e permite complementar eventuais lacunas literárias relativamente à dimensão institucional.

2.b) Neste eixo temático proliferam artigos e obras que devotam ao advento e intensificação da integração económica nesta região uma particular atenção. Destacam-se neste ponto, David Evans (2000; D. Evans et al. 1999), Jessica Evans (2010), Nyirabu (2004), Tekere (2012), o de Murapa (2002), entre outros, dos quais merecem também menção obras de carácter mais abrangente, debruçadas sobre a temática da integração económica em blocos regionais, tais como as de Baldwin e Low (2009), Farrell et al. (2005) e Hancock (2009).

### *Metodologia*

Para analisar a relação de causalidade que se pressupõe existir entre a moldura institucional (variável independente) e a integração económica (variável dependente), considera-se que o modelo explicativo é aquele que se afigura como o mais adequado. Paralelamente, o recurso a um estudo de caso considera-se igualmente profícuo, uma vez que os critérios acima elencados tornam a análise passível de explicação através de um aprofundamento das idiosincrasias da SADC.



Tendo em conta os objetivos da análise e o seu foco específico no caráter institucional da organização, não obstante a relevância das fontes secundárias já mencionadas no Estado da Arte, as fontes primárias serão também privilegiadas e centrais para o estudo aqui proposto. Estas consubstanciar-se-ão em Tratados, Protocolos, Relatórios e Avaliações emitidas pelos órgãos constitutivos da SADC, bem como Declarações ou Comunicados pós-Conferências Intergovernamentais, sempre complementados por análise de bibliografia crítica, basilar para o estudo proposto.

Todas as fontes, alvo de pesquisa documental e bibliográfica, serão analisadas preferencialmente através do recurso a métodos qualitativos de tratamento de informação. As análises de conteúdo serão complementadas por análise estatística, sempre que aplicável na avaliação de indicadores de integração económica. A escolha por uma primazia de métodos qualitativos prende-se com uma maior proximidade face a um ponto de vista epistemológico interpretativista, que privilegie um foco particular nas perceções dos atores: por um lado, aquelas que emergem da interação dos Estados com a estrutura institucional da organização que integram e, por outro, as dos próprios agentes institucionais, decorrentes das suas tentativas de moldar o curso evolutivo da organização.

Relativamente à estruturação da análise, considera-se benéfico dividir a análise em dois eixos problemáticos: institucional e estatal. Cada um destes eixos permite observar o comportamento das variáveis e, em última análise, verificar a relação de causalidade que se pretende identificar.

Os Tratados, Protocolos, Relatórios e Avaliações relativos ao processo de integração económico servirão como descritores do eixo institucional, na medida em que proporcionam, no seu seio, operadores tais como metas, objetivos e estágios de caráter mensurável, relativamente aos passos a seguir para atingir a integração económica. Para esta dimensão institucional escolher-se-á como indicador o eixo dicotómico “vinculativo-indicativo” relativamente ao tipo de medidas emanadas pelos *órgãos institucionais*. Relativamente a este tipo de medidas observar-se-á o comportamento dos Estados através de três posições possíveis: cumprimento; atraso/implementação parcial; rejeição/incumprimento.

As metas estabelecidas para diversos *estágios integrativos* traduzir-se-ão em referenciais cronológicos que permitirão, dentro do indicador comportamental “entrada – adiamento – autoexclusão”, que se avalie igualmente a *postura estatal* dentro da SADC (último eixo problemático), nomeadamente a sua recetividade para com marcos estipulados institucionalmente, ainda que não acompanhados de medidas compulsórias de implementação. Os descritores previstos para a análise das posições dos Estados Membros são essencialmente behavioristas. Este tónus na observação do comportamento dos Estados, ainda que não permita uma incursão no seu plano motivacional, mantém-se coerente com os objetivos explicativos da análise e, através de um conjunto de fontes relevantes, disponíveis e passíveis de análise aprofundada, permitem alcançar o objetivo primordial da análise: perceber as implicações para a integração económica do jogo de forças institucional vs. Estatal.

**Tabela 1 - Design do teste das variáveis I**

		Instituições - Medidas	
		Vinculativo	Indicativo
Estados	Cumprimento		
	Atraso/implementação parcial		
	Rejeição/Incumprimento		

**Tabela 2 - Design do teste das variáveis II**

Estados	Instituições – Estágios Integrativos		
	Zona de Comércio Livre	União Aduaneira	Mercado Comum
Entrada			
Adiamento			
Autoexclusão			

Este delinear do projeto permite avançar com algumas hipóteses operativas, designadamente:

1) Caso se verifiquem mais ocorrências da combinação “indicativo-rejeição” ou autoexclusões dos estágios mais aprofundados da integração económica (ex. União Aduaneira e Mercado Comum) conclui-se que o *design* institucional da organização não é sólido o suficiente para suplantarmos o voluntarismo dos Estados Membros que, efetivamente, ditam o curso evolutivo da SADC.

2) Caso se verifiquem mais ocorrências da combinação “vinculativo-cumprimento” e da entrada, por parte da maioria dos Estados, nos diversos estágios

de integração pode inferir-se que a instituição tem um efeito condicionante na ação dos seus membros, impactando nas suas decisões integrativas e criando uma dinâmica proactiva e autónoma em prol da integração;

3) Se se verificar uma articulação díspar do tipo de ocorrências, tais como a combinação “indicativo-cumprimento” ou um comportamento aparentemente volátil dos Estados, tais como rejeição das diretrizes internas institucionais e ao mesmo tempo a participação em múltiplos estágios de integração, ou o seu contrário (não participação, mas obediência interna) a inferência a extrair será mais complexa, abrangente – e talvez por isso mais aproximada do real – e poderá redundar em duas conclusões distintas: (a) a estrutura institucional da SADC, ainda que não particularmente eficaz no constrangimento dos Estados Membros em prol do projeto integrativo, possibilita os incentivos necessários, sem contrapartidas onerosas no campo do condicionamento estatal, para estimular a uma participação contínua (não necessariamente aprofundada), dos Estados que a integram; ou (b) não obstante a reticência em abdicar substancialmente (e juridicamente) de parte da sua soberania, os Estados reconhecem o papel da integração económica como necessária para o seu desenvolvimento interno, pelo que mobilizam esforços em prol de uma integração “soberanista”, mesmo sem atribuírem às instituições regionais jurisdição para exercer vinculativamente o seu papel de impulsionadoras da integração<sup>3</sup>.

4) A verificação de uma maioria de ocorrências do tipo “atraso/implementação parcial” ou “adiamento” suscita a procura de considerações de tipo compreensivo, uma vez que a ação por omissão dos Estados nem sempre permite a extração de inferências rigorosas ou diretas acerca das razões que norteiam o seu comportamento. Contudo, há nexos causais passíveis de serem inferidos da verificação deste tipo de padrão “intermédio”, que é a incapacidade institucional de aplicar, em tempo útil e estipulado, as suas diretrizes e objetivos. Seguindo este nexo, verifica-se igualmente a

---

<sup>3</sup> Esta última conclusão (b) parte da aceção implícita de que existe uma correlação positiva forte entre integração e desenvolvimento regional que, por sua vez, condiciona positivamente o desenvolvimento interno. Por depender desta aceção, infere-se que, caso haja uma alteração na perceção estatal (da integração ou desenvolvimento regional como variáveis independentes face ao desenvolvimento interno), o interesse na integração sofrerá um decréscimo, cuja consequência derradeira seria a estagnação ou mesmo fim da integração para os Estados que deixassem de correlacionar positivamente integração com desenvolvimento ou para os Estados que não percecionassem o desenvolvimento regional como necessário ou benéfico para o seu próprio desenvolvimento.

ausência de pressão sentida pelos Estados no sentido de agirem em prol da integração, o que reflete a sua autonomia face às instituições regionais em que estão integrados.

Os capítulos seguintes materializam os três eixos da análise e são introduzidos com o intuito de facilitar a compreensão e o dimensionamento da problemática aqui explorada.

O primeiro capítulo explora os alicerces teóricos em que se estrutura a análise, designadamente: o institucionalismo e as teorias da integração. No segundo capítulo são analisados os precedentes e, mais do que isso, as implicações históricas que o momento fundacional e curso evolutivo de duas instituições, a OUA e a SADCC, tiveram no constrangimento do presente da SADC, bem como na criação de condições de possibilidade para o seu desenvolvimento futuro. O terceiro capítulo da análise incidirá sobre as idiossincrasias da integração económica na SADC, com um particular pendor no papel que as instituições da organização desempenham na sua moldagem. Esta secção servirá igualmente para o teste e análise das hipóteses avançadas. A reflexão aqui proposta aborda as dualidades que convivem dentro de uma mesma estrutura e a natureza paradoxal de que se reveste o facto de residir nessas mesmas incompatibilidades a chave para o funcionamento desta organização e, eventualmente, para o seu sucesso.

Acrescenta-se ainda que neste último segmento serão abordadas algumas das implicações que advêm das modalidades de integração adotadas pelos Estados da SADC. Advogar-se-á igualmente que um aprofundamento acrítico da integração destes Estados não deve ser percecionado como necessariamente benéfico, sem que se verifiquem alterações nas próprias metas e racionais que norteiam a iniciativa. Reitera-se aqui, em jeito introdutório, a importância de se perspetivar a integração como um meio e não um fim, ou seja, esta só se mantém favorável enquanto servir os objetivos ulteriores dos Estados (leia-se, populações nacionais) por ela abarcados, nomeadamente, neste contexto específico, o desenvolvimento económico da região. Neste último ponto, a controvérsia está incorporada no próprio argumento que se defende no curso da análise. Esta não pretende metamorfosear-se numa qualquer apologia da fragilidade institucional como meio para o sucesso, mas apenas alerta para o facto de certos arranjos institucionais em determinados estágios integrativos serem

um “mal necessário” a curto/médio-prazo para iniciativas de integração mais ambiciosas.

Contudo, a análise proposta não se esquivava de considerações acerca de como estes arranjos, no longo prazo, têm a eventual consequência de atrofiar o desenvolvimento da organização, que carece de bases sólidas para suportar a sua continuidade. Apenas avança como hipótese a aceção de que a aparente falta de autonomia supranacional dos organismos da SADC serve de catalisadora para uma participação de Estados que, por razões já mencionadas e que serão aprofundadas ao longo da análise, não se integrariam de outro modo. Acrescenta-se ainda que a esta conclusão subjaz uma outra premissa, neofuncionalista e institucionalista, que é a de que as instituições moldam o comportamento dos atores e influenciam a sua formação de preferências, facto que se traduz na seguinte ilação: uma vez integrados, os Estados, mesmo que *a priori* relutantes face a concessões de soberania, são envolvidos numa dinâmica que escapa ao seu controlo direto e que tende a alterar a sua posição inicial, mesmo que não os despoje de voluntarismo autónomo.

Com esta análise pretende-se uma incursão, porventura passível de desenvolvimentos futuros, nas causas que subjazem à postura face à integração, por parte do grupo de Estados da SADC. A sua relação com as instituições desta organização vê-se aqui como condicionada pelo seu legado histórico e por um cálculo estratégico que os impele a perspetivar os esquemas integrativos de uma maneira singular, que será neste âmbito exposta. Espera-se que a análise das causas elencadas possa contribuir, ainda que modestamente, para uma reflexão acerca das formas como a integração económica nesta zona do globo pode ser incentivada - caso se considere benéfica -, partindo de um maior conhecimento dos fatores que, nesta ótica, fundamentam a posição dos Estados por ela abarcados.

## Parte I – Considerações Teórico-conceituais

*«Toda a teoria deve ser feita para poder ser posta em prática, e toda a prática deve obedecer a uma teoria. Só os espíritos superficiais desligam a teoria da prática, não olhando a que a teoria não é senão uma teoria da prática, e a prática não é senão a prática de uma teoria. [...] Na vida superior a teoria e a prática completam-se. Foram feitas uma para a outra.»*

Fernando Pessoa (1926)

A busca pela originalidade não é, de todo, original. O processo que nos conduz à criação de algo novo raramente se reveste de uma natureza irreverente ou inovadora. Seguindo essa tendência, o escopo da análise aqui proposta não é inédito. Muitos autores, especialmente africanos (D. Evans et al. 1999; Murapa 2002; Saurombe 2012; 2009; Tafese 2014), mas também à escala global (D. Evans 2000; J. Evans 2010; Peters 2010), se debruçaram sobre pelo menos um dos principais vetores que estruturam o estudo aqui apresentado: vertente institucional da SADC e/ou o seu processo de integração económica. No entanto, o argumento potencialmente controverso (fragilidade institucional como uma condição necessária para o funcionamento e desenvolvimento a curto/médio-prazo desta organização), que é fundamentado através desta análise, dificilmente se encontra através de um escrutínio da literatura acima referida. Contudo, chegar ao que não foi dito é, quase invariavelmente, devedor de uma viagem por caminhos já percorridos.

Assim se chega ao presente capítulo que, na ótica aqui defendida, não poderia ter outra posição que não a cimeira. Aqui analisar-se-ão os corpos teóricos que sustentam a análise. As estruturas de pensamento e tentativas de explicação do real às quais se subordinou a elaboração de nexos causais serão expostas de forma segmentada, segundo a sua temática, apresentando-se no contexto de cada um dos seus conceitos orientadores. Na dimensão teórica da análise aqui apresentada, três conceitos perfilam-se como incontornáveis: *região, instituição e integração*. O corpo teórico gerado pelo estudo destes conceitos é de uma abrangência e relevância científica incomensuráveis, algo que obrigou a uma triagem e adequação dos modelos teóricos à análise aqui exposta.

Aquando do aprofundamento de cada um dos conceitos-base supracitados, é feita uma incursão nos quadros analíticos que serviram de suporte ao presente estudo, distinguindo-se os contributos provenientes da Ciência Política e das Relações

Internacionais, dos da Economia. Dentro dos primeiros, em linha com Walter Mattli (1999, 21–30), sublinha-se a relevância do funcionalismo, neofuncionalismo e intergovernamentalismo liberal como principais teorias explicativas da integração regional, acrescentando-se, no entanto, à seleção do autor, o institucionalismo neoliberal que, ao fazer a ponte entre a integração, as instituições e o Estado, se torna particularmente profícuo para a análise aqui proposta. Ainda na componente institucionalista, as três correntes protagonistas do novo institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico) serão alvo de uma comparação e também de uma tentativa de articulação teórica com vista a uma extrapolação para o caso em estudo. No campo económico, as teorias de Jacob Viner (criação e desvio de comércio) e de Richard Baldwin (teoria do dominó), perfilam-se como as mais pertinentes para uma análise da componente de integração económica no seio da SADC.

Considera-se imperativo, neste ponto da análise, fazer duas ressalvas:

- (1) As teorias escolhidas como quadros de referência teórico-conceituais não têm necessariamente o mesmo peso explicativo na análise, algo que ficará particularmente claro na sua extrapolação empírica para o estudo de caso, nomeadamente no terceiro capítulo. Parte-se do pressuposto de que estas teorias, devido ao facto de terem sido criadas com base no projeto de interação europeu - embora aspirem a ter valor explicativo à escala global -, não se adequam por si só às particularidades da integração regional da África Austral, requerendo uma maior interdependência e articulação entre si, para mapearem o conjunto de fatores abarcados por este estudo. Espera-se, assim, que a articulação e transposição dos seus contributos faça jus à complexidade e interesse do estudo proposto.
- (2) A escolha de teorias que se advogam generalistas e que se desenvolveram a partir da integração europeia para explicarem um caso marcadamente distinto do original foi intencional. Não obstante o constrangimento que impõe a predominância de modelos teóricos baseados na realidade europeia em detrimento de outras áreas do globo - enviesamento dos quadros de referência disponíveis -, subjacente à análise está a premissa de que os racionais dos Estados e os seus modelos de interação são estruturalmente semelhantes, ainda que marcados por objetivos específicos adequados às suas características particulares. Assim, a natureza e padrões de

funcionamento de uma organização regional da África Meridional não são necessariamente opostos a outra na Europa Ocidental, embora sejam incontestavelmente constrangidos por todas as variáveis condicionantes do meio em que emerge a iniciativa integrativa. Todavia, para justificar de forma mais elaborada a escolha de teorias baseadas no modelo europeu, foi reservado para esse fim um segmento do capítulo.

## Conceptualização

Os termos que servem de base à análise são amplamente usados tanto na academia como na vida quotidiana e estão, por isso, sujeitos a um fenómeno que Sartori (1970) designa de *conceptual stretching* ou *straining* (Sartori, 1970, p. 1034). Tal designa um alargamento/alongamento conceptual por que muitos conceitos passam para que possam *viajar* (Sartori, 1970, p. 1034) no espaço e no tempo que se procura explicar, i. e., um aumento da amplitude de significados de determinados termos para que estes possam ser objeto de generalizações teóricas. Este fenómeno leva a que muitos termos sejam progressivamente despojados de sentido e relevância, uma vez que a sua abrangência explicativa varia na razão inversa da sua capacidade de precisão conotativa (Sartori, 1970, p. 1035). Não obstante a multiplicidade de significados a que foram submetidos os conceitos-chave do presente estudo, uma sua clarificação terminológica que se fundamente no sentido preciso que lhes é atribuído nesta análise, torna a sua operacionalização não apenas possível, mas válida.

A Ciência Política e as Relações Internacionais são duas disciplinas que, por terem herdado terminologia científica de uma multiplicidade de outras ciências<sup>4</sup> adotaram, em alguns conceitos, o papel de *unconscious thinker*<sup>5</sup> (Sartori, 1970, p. 1034), ou seja, grande parte do seu quadro conceptual pertence a um legado científico assimilado. No entanto, a apropriação de conceitos de proveniências diversas e distintas não foi acrítica e debates bastante relevantes surgiram do seio destas ciências permitindo, por um lado, o seu refinamento terminológico e, por outro, um enriquecimento cognitivo resultante da contraposição de aceções contrastantes.

---

<sup>4</sup> Ex.: Filosofia, História, Economia, Direito, Geografia, etc.

<sup>5</sup> Literalmente: pensador inconsciente ou acrítico (tradução livre).



### ***Extrapolação analítica: o modelo de integração regional europeu***

Antes da incursão mais aprofundada em cada um dos conceitos selecionados como relevantes para o trabalho aqui exposto, considera-se pertinente esclarecer o porquê de se achar profícuo extrapolar conclusões teóricas maioritariamente baseadas no caso europeu de integração para o estudo de caso que será alvo de análise.

Não será, porventura, de estranhar que grande parte dos estudos acerca da integração regional e, em menor grau, de instituições internacionais se baseie na experiência das Comunidades Europeias. A criação das Comunidades Europeias representou um ponto de viragem nas modalidades de interação dos Estados Europeus. Do ponto de vista teórico, a integração europeia traduziu-se numa aberração segundo os pressupostos realistas – dominantes à época –, que não concebiam como possíveis algumas das premissas desta integração, tais como a eliminação voluntária da possibilidade de guerra entre Estados. Como se procurará defender ao longo da análise, não obstante o seu carácter singular e grau de complexidade, a experiência de integração europeia e os quadros teóricos que sobre ela foram elaborados são passíveis de extrapolção cuidada para a compreensão de fenómenos globais e, mais especificamente, para a compreensão do estudo de caso aqui analisado.

O economista Jacob Viner (1950), precursor das noções de criação e desvio de comércio como consequências dos blocos regionais<sup>6</sup>, considerava que, à data, a explicação da criação de uniões aduaneiras se tendia a basear nas conclusões extraídas acerca da origem, natureza e consequências de outra experiência integrativa: a união aduaneira germânica do séc. XIX, *Zollverein* (Viner 1950, 122).

No entanto, a extrapolção explicativa que Viner mencionava acerca da *Zollverein* não se considera tão pertinente para o caso analisado como a que aqui se tenta fazer relativamente à experiência das Comunidades Europeias. O seu carácter pioneiro e, por isso, modelar e referencial a um certo grau, não deve ser desvalorizado, no entanto, advoga-se aqui, ao contrário do que Viner afirma – ainda antes da criação

---

<sup>6</sup> E como racionais que deveriam nortear a decisão de entrada ou exclusão de um bloco regional, tendo como referencial avaliativo as consequências expectáveis para o bem-estar dos consumidores.

das Comunidades Europeias -, que este caso não deve ser passível de extrapolação ou generalização para todas as uniões aduaneiras, pelas razões em seguida explanadas:

(1) Os Estados que o compunham, embora soberanos, como consequência da desagregação do Império a que pertenciam, tinham laços de proximidade política e económica pré-existentes e mais significativos que no atual sistema de Estados;

(2) Não obstante as suas inúmeras matizes internas, as unidades políticas que se movimentavam em prol da integração gozavam de um grau de homogeneidade significativo, comparativamente às iniciativas integrativas da atualidade (ex. UE atual, NAFTA, ASEAN) - exceção feita eventualmente ao momento fundacional das Comunidades Europeias;

(3) Sob pena de se analisar teleologicamente um facto histórico, considera-se que o racional que norteou a potência que liderava o momento integrador (unificação alemã) não pode ser desvalorizado no potencial que poderá ter tido num enviesamento das consequências desta União. Isto porque se traduziu num conjunto de passos escrupulosamente delineados (Zollverein, guerras contra Áustria e França, apoio na unificação italiana), cuja articulação foi imperativa para que o objetivo fosse alcançado: unificação sob o ascendente prussiano - algo que torna este caso altamente idiossincrático.

No entanto - em perfeita sintonia com Viner -, o exemplo de sucesso económico (à parte do político), bem como os alicerces deixados para a edificação de processos de integração económica foram essenciais enquanto quadro de referência e, por isso, são ainda passíveis de extrapolação para o estudo das uniões aduaneiras ao nível da sua natureza e dos seus aspetos procedimentais.

Já a União Europeia, como se pretende advogar, contém características que a tornam potencialmente modelar para as restantes iniciativas integrativas, particularmente para as que tiveram lugar em África, como se elaborará de seguida.

Sendo a UE uma parte preponderante do conjunto de países que contribuem ao nível de ajuda pública o desenvolvimento (sendo a instituição multilateral que mais contribui)<sup>7</sup>, encontra-se numa posição dominante na interação doador/recetor. Este

---

<sup>7</sup> “Development aid at a glance, statistics by region” (OCDE 2013)

estatuto confere-lhe a prerrogativa de poder fazer uso da condicionalidade<sup>8</sup> como contrapartida para ajuda recebida, nomeadamente na recomendação da adoção de esquemas multilaterais de receção de ajudas que visam fomentar a criação ou consolidação de organizações regionais semelhantes à UE. Ao empenhar esforços para a consolidação e aprofundamento de iniciativas integrativas regionais (ex. UA, NEPAD, SADC), a UE minimiza o número de interlocutores, homogeneiza as suas reivindicações, beneficia das economias de escala na alocação de recursos e também demonstra a aplicabilidade e vantagens da exportação do seu modelo, realçando a sua posição enquanto *player* global. Ao mesmo tempo vê também a sua interação facilitada por conhecer as particularidades procedimentais e funcionais do seu interlocutor, facto que se espelha na preferência em tratar com instituições análogas.

Embora o argumento da condicionalidade não seja válido para todas as regiões do globo, - eventualmente beneficiárias de ajudas provenientes de outras latitudes -, é-o para a região aqui analisada. Neste contexto geográfico, o efeito não apenas modelar, mas também condicionante, da União Europeia faz-se sentir nas escolhas institucionais adotadas e até em alguns dos objetivos traçados, como se aprofundará nos próximos capítulos. Por este conjunto de razões, os quadros teóricos que têm o caso europeu como unidade focal não deixam de ser relevantes e, em alguns casos, bastante pertinentes para a análise de outros estudos de caso, nomeadamente o aqui exposto.

Poderá advogar-se – com uma legitimidade irrefutável – que a UE não foi e não é o único ator a influenciar os processos integração do continente africano. Todavia, de todos os atores internacionais com interações preponderantes com os países e regiões africanas (ex. EUA, China, Índia, Brasil), a UE é o único que obtém vantagens diretas da construção de interlocutores regionais que reproduzam e legitimem o seu próprio modelo. Da perspetiva dos Estados africanos a UE é igualmente o principal interlocutor ao nível de experiências integrativas, servindo de plataforma de referência para a elaboração de projetos consentâneos com os seus próprios interesses, através da aprendizagem com as lições (positivas e negativas) do *early bloomer* europeu.

---

<sup>8</sup>Tradução livre: “promessa ou aumento de ajuda em caso de cumprimento, por parte do recipiente, das condições estabelecidas pelo doador, ou a sua retirada ou redução de ajuda em caso de incumprimento” (Frerks 2006, 15)

A influência europeia faz-se assim sentir duplamente, não apenas ao nível de uma qualquer imitação da natureza funcional e procedimental da sua experiência, mas também através de uma rejeição de algumas das suas características que provaram ser nocivas, quer para o processo integrativo quer para os interesses nacionais dos Estados africanos do Sul. Assim, tanto os sucessos como fragilidades da experiência integrativa europeia tiveram um potencial de constrangimento na integração regional africana e, sintetizados com outras variáveis de igual ou maior importância, resultaram no fenómeno de integração regional em África e, mais especificamente, na África Austral.

Tal não implica que uma extrapolação direta de modelos criados com base na experiência europeia seja desejável para a compreensão de outros fenómenos regionais. Estes têm matizes e singularidades que escapam ainda às metateorias da integração regional. Porém, considera-se que uma excessiva particularização dos casos estudados e a rejeição acrítica de generalizações teóricas resultam numa desvalorização de pressupostos estruturais (distribuição da riqueza internacional, dispersão/concentração de polos económicos, morfologia das interações económicas e políticas dominantes, negociação interestatal) que, na ótica aqui defendida, ocupam um lugar cimeiro na explicação de processos regionais.

### ***Região***

Não obstante a sua relevância intrínseca, o conceito de região será o menos aprofundado entre os três analisados, uma vez que a sua presença é transversal aos dois que lhe seguem e será recuperada explicitamente sempre que necessário.

Na análise aqui proposta, identificaram-se quatro elementos como constitutivos de região, designadamente: (1) conjunto de Estados, (2) proximidade geográfica, (3) interações económicas, políticas e culturais, (4) construção identitária endógena ou exógena. A interpretação conceptual de região está à partida condicionada pela perceção deste fenómeno como eminentemente político, tendo como unidades focais os Estados. Por isso, privilegia-se a aceção de região enquanto

construção e esforço de categorização<sup>9</sup> cuja conotação com uma realidade material geográfica nem sempre é linear. Nesse sentido valorizaram-se os contributos de múltiplos autores cujas conceptualizações, embora diversas, se consideram complementares.

O facto de a região ultrapassar a geografia (Fawcett, 2004, p. 432), não implica que esta não permaneça enquanto condição *sine qua non* para a sua existência. Joseph Nye (1968a, vii) define região internacional dando primazia à unidade estatal, mas sublinhando também o seu cariz geográfico, designadamente: «*um número limitado de Estados ligados entre si através de uma relação geográfica e por um determinado grau de interdependência mútua*»<sup>10</sup>. Já Katzenstein, ainda que partilhe com Nye o foco nos Estados, afasta-se da sua referência à componente territorial de região, adotando a definição de Deutsch (1981, 54 cf; Katzenstein 1996, 130) que perceciona as regiões como «*um conjunto de países marcadamente interdependentes relativamente a um leque abrangente de diferentes dimensões. Algo que é frequentemente, mas nem sempre, demonstrado por um fluxo de transações socioeconómicas, comunicações e elevada saliência política que diferencia um grupo de países de outros*»<sup>11</sup>. Katzenstein chega mesmo a afirmar que as regiões não são mais reais em termos de geografia, do que naturais em termos de cultura (Katzenstein, 1996, p. 125).

Na sua omissão da variável geográfica, a definição de Deutsch, apropriada por Katzenstein, aproxima-se de perspetivas construtivistas, que tendem a ver a região como fenómenos socialmente constituídos, não necessariamente correlacionados com áreas territorialmente demarcadas. Contudo, os construtivistas desvalorizam a interdependência material, identificando a criação da ideia de região e de uma identidade regional através de um processo de socialização e construção social (Jessop 2003) levado a cabo por *regional-builders* (Neuman 2003), como os fatores determinantes para a emergência de regiões.

---

<sup>9</sup> Vide Stets e Burke, 2000, p. 225 e Turner et al., 1994, p. 454 para uma análise e definição do processo de autocategorização.

<sup>10</sup> Tradução livre do original: '*a limited number of states linked together by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence*'

<sup>11</sup> Tradução livre do original: "*a set of countries markedly interdependent over a wide range of different dimensions. This is often, but not always, indicated by a flow of socioeconomic transactions and communications and high political salience that differentiates a group of countries from others*"

Após a comparação de algumas das definições, torna-se possível uma tentativa de definição do conceito conforme aos elementos constitutivos de região, inicialmente apresentados. Todavia, uma ressalva conceptual prefigura-se como necessária: a definição escolhida para a análise destina-se a clarificar o conceito de *região internacional* e não o de região, para evitar excluir outras unidades indiscutivelmente *regionais*, como as que se situam a um nível intermédio ou transfronteiriço entre a escala nacional e a local (Keating 2003; Keating e Pintarits 1997).

No conceito estrito, aqui aplicado, considera-se como prefigurando uma *região internacional* um conjunto de Estados relacionados entre si por razões de contiguidade ou proximidade territorial e/ou por interações de natureza económica, política e/ou histórico-cultural que, por sua vez, contribuem para uma construção identitária própria que delimita e diferencia os seus elementos constitutivos face aos das restantes áreas.

Esta definição, embora se considere passível de transposição para outras análises, adequa-se ao estudo de caso aqui apresentado. A SADC é uma organização que corresponde à aceção escolhida para *região internacional*, não apenas por obviamente se tratar de um grupo de Estados caracterizados pela sua proximidade territorial, mas porque a sua relação ultrapassa geografia. Talvez o mais forte exemplo da ausência de uma relação linear entre geografia e região seja o facto de o país irrefutavelmente mais austral de África – África do Sul – não apenas não ter sido um dos elementos fundadores da SADC, mas ter sido uma das variáveis catalisadoras para a formação de um grupo de Estados africanos meridionais. Ainda que a geografia se revista de uma importância que se mostra incontornável, uma visão eminentemente geográfica de região tornar-se-ia redutora e afastada da realidade observável que se pretende aqui explicar.

### ***Instituição***

O estudo das instituições internacionais, mais especificamente o da SADC, surge da tentativa de resposta a uma das pulsões paradoxais que emergem da observação da realidade social: como conciliar as implicações práticas e legais da soberania estatal com as realidades estratégicas e económicas da interdependência entre Estados? Que modalidades de interação asseguram a resposta a necessidades

estatais cujos meios são tanto autonómicos, como cooperativos (Robert O. Keohane 1988, 380)?

Perceber em que situações a cooperação internacional pode emergir e o modo como as instituições a podem facilitar, nem sempre se coaduna com a perspetiva muitas vezes vista como dominante nas Relações Internacionais, a realista. Esta visão advoga que os Estados, condicionados pelo constante espectro da anarquia internacional, não querem envolver-se em esquemas cooperativos que possam beneficiar os parceiros conjunturais de uma maneira potencialmente nociva para o seu futuro. Embora algumas destas premissas venham a ser recuperadas na secção dedicada às teorias da integração, não serão aprofundadas no âmbito institucional. Considera-se que, mesmo que a participação estatal em instituições internacionais cumpra um fim estratégico, os Estados, ao contrário do que advogam os pressupostos realistas, não se preocupam - mesmo nas suas interações externas – apenas com a sua soberania (Grieco 1988) e que, por isso, certos objetivos, nomeadamente os domésticos (crescimento económico, aumento da prosperidade e bem-estar dos cidadãos, saúde, educação e até segurança), podem ser percecionados como mais facilmente atingíveis através da cooperação do que da prossecução de caminhos autónomos.

Acrescenta-se ainda que a SADC é disso exemplo, ao conjugar Estados claramente em processo de consolidação nacional. Não obstante os seus esforços de consolidação interna, os Estados unem-se num esforço cooperativo, colmatando, em rede, necessidades que não estão a ser atendidas eficientemente ao nível interno (ex. saúde, educação, redes criminosas regionais) e, por outro lado, maximizando os ganhos em interações anteriormente desenvolvidas sem uma estrutura institucional comum, beneficiando de uma voz regional em questões globais e da intensificação do diálogo intrarregional.

Considera-se pertinente destrinçar duas aceções geralmente difundidas do termo: a de instituições como padrões gerais de comportamento ou categorizações, e a de instituições como arranjos específicos de construção humana, de natureza formal ou informal. A aceção escolhida para análise aqui proposta é a que perceciona

instituições como arranjos específicos de construção humana identificáveis no tempo e no espaço.

As instituições implicam que os atores estatais deliberadamente se empenhem num esforço, maior ou menor, de cooperação. Como Keohane (1988, 380) sublinha, a cooperação requer a *ação*, por parte de indivíduos ou organizações, para que se aproximem do *outro*, através de um processo de coordenação de políticas. Ou seja, a cooperação emerge devido a um exercício intencional de aproximação. Ao afastar a cooperação dos termos harmonia e discórdia, não a despojamos da sua permeabilidade face a estes momentos. Isto é, um período de harmonia entre Estados pode promover a criação de iniciativas cooperativas, cuja resiliência institucional ditará a sua durabilidade. Do mesmo modo, uma iniciativa cooperativa institucionalmente implementada pode sucumbir perante o poder disruptivo da discórdia entre os seus membros.

Este ponto articula-se com um dos contributos que Nye (1971) proporcionou às teorias da integração. O autor advogava que arranjos baseados em necessidades puramente funcionais se debateriam fatalmente com os reveses inerentes a qualquer processo integrativo e que, para se fortalecerem, teriam que ter subjacente uma ideologia ou espírito comunitário que imbuísse os atores da crença em determinadas instituições, para que estas não ficassem reféns de períodos de sucesso e pudessem persistir, mesmo na adversidade temporária.

Como reação às teorias comportamentalistas em voga nos anos 60 e 70, uma nova vaga de institucionalismos surgiu, procurando diferentes explicações para os dilemas que se impõem à ação coletiva. Três correntes destacaram-se nas suas respostas, nomeadamente: a racionalista, a histórica e a sociológica.

Partindo de uma perspetiva racionalista, a importância de que se revestem as instituições deriva do facto de estas alterarem os custos associados às transações. Douglas North (1984, 8) avança com uma definição de instituição consentânea com os princípios desta abordagem, considerando que *as instituições consistem em conjuntos de constrangimentos ao comportamento que tomam a forma de regras e regulamentos; e, finalmente, um leque de normas morais, éticas e comportamentais*



*que definem os contornos que condicionam o modo em que as regras e regulamentos são especificados e a forma como a sua aplicação é levada a cabo*<sup>12</sup>.

A abordagem racionalista pressupõe que a própria existência das instituições é funcional. As instituições derivam da existência de uma necessidade que pode não estar a ser suprimida ou pode estar a sê-lo, de forma ineficiente, considerando-se que os custos de erigir uma instituição serão justificados pela redução dos encargos de transação após a implementação de uma estrutura institucional a uma atividade já desenvolvida (Hall e Taylor 1996, 11; Williamson 1985, 15–42).

Os indivíduos agem de forma estratégica, isto é, efetuando previamente um cálculo custo-benefício que norteia a tomada de decisão, com vista a maximizarem os seus ganhos em determinada interação. Assim sendo, segundo esta ótica, a criação das instituições é instrumental. Ao monitorizarem e providenciarem informações sobre os cursos de ação expectáveis por parte dos outros atores, que -por estarem sujeitos a um conjunto de regras, e convenções estruturadoras do comportamento no âmbito de determinada interação, bem como a sanções resultantes de desvios a essas mesmas regras - se tornam previsíveis, as instituições facilitam as transações entre os indivíduos, minimizando a ocorrência de eventos inesperados para os quais os atores não tenham um cálculo premeditado.

Os institucionalistas históricos são possivelmente os que mais fazem a ponte entre o institucionalismo racional e sociológico. Estes estruturam o seu nexos causal de forma eclética (Hall e Taylor 1996, 8), recorrendo tanto ao cálculo estratégico como à abordagem cultural. Nesta corrente as instituições são conceptualizadas (genericamente) como *procedimentos, rotinas, normas ou convenções formais ou informais integrados na estrutura organizacional da política ou da economia política*<sup>13</sup> (Hall e Taylor, 1996, p. 6).

---

<sup>12</sup> Tradução livre do original: *institutions consist of a set of constraints on behaviour in the form of rules and regulations; a set of procedures to detect deviations from rules and regulations; and, finally, a set of moral, ethical, behavioural norms which define the contours that constrain the way in which rules and regulations are specified and enforcement is carried out.* (North 1984, 8)

<sup>13</sup> Tradução livre do original: *formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy.* (Hall e Taylor 1996, 6)

Os seguidores desta corrente partem da assunção, subsidiária da Teoria dos Grupos, de que o conflito pelo acesso a recursos, que são escassos, está no núcleo da atividade política e de que a organização institucional da política e da economia se estrutura de forma a privilegiar determinados interesses em detrimento de outros (Hall e Taylor, 1996, p.6). Consequentemente, a vantagem conferida a esses mesmos grupos, nomeadamente a sua posição dentro de instituições que modelam as sociedades que os beneficiam, vai mitigar a capacidade das outras camadas de alterarem significativamente a estrutura institucional em seu favor, algo que se torna, se não impossível, pelo menos custoso, tendo, por isso, um papel desmobilizador nos indivíduos que se dedicam a tais transformações.

*Path dependence* (Pierson 2000) é o conceito correspondente à síntese das trajetórias de forças passadas, aos legados impostos que limitam o âmbito de ação dos indivíduos e determinam os custos de optar por certas direções, que se podem prefigurar onerosas, mesmo quando aparentemente seriam as mais eficientes. Isto não implica que a mudança não seja possível – algo que seria imediatamente invalidado pela realidade observável -, no entanto, enfatizam-se os custos de que esta se pode revestir, tais como a coerção, sublinhada por Barrington Moore Jr. (1966). Esses momentos de rutura ou pontos de ramificação no curso histórico em que se diversificam as alternativas ou descartam determinadas trajetórias são designados de ‘conjunturas críticas’ e, na literatura histórico-institucionalista, geralmente tomam a forma de guerras ou crises económicas, reafirmando a noção de que a mudança é custosa, pois luta contra as estruturas institucionalizadas que a condicionam.

Na ótica histórico-institucionalista, claramente em oposição às correntes contextualistas da década de 50 (March e Olsen 1984, 735), a organização institucional de uma sociedade é o principal fator na estruturação do comportamento coletivo, sendo que as instituições, especialmente o Estado, se reveste de poder causal, visto como variável estruturante e condicionante das sociedades (P. B. Evans, Rueschemeyer, e Skocpol 1985) e não como um ator neutral, apenas sujeito à pressão exógena dos restantes agentes (March e Olsen 1984, 738).

A perspetiva sociológica insere-se na abordagem cultural das instituições e nas correntes que Keohane (1988, 382) designa como reflexivas. As instituições são vistas

como indissociáveis da cultura, sendo que esta pode ser definida como uma *rede de rotinas, símbolos ou guiões que fornecem modelos de comportamento* (Hall e Taylor 1996, 15). É partir dela que são criados os sistemas de significado, as simbologias, os modelos cognitivos e morais que orientam a ação humana e influenciam a própria identidade, prescrevendo aos indivíduos papéis a desempenhar, no decurso do seu processo de socialização (Hall e Taylor, 1996, p.14-16). Esta ótica tende a focar-se na persistência e resiliência institucional, advogando que as instituições que compõem a estrutura institucional de uma sociedade são muitas vezes tomadas por adquiridas, resistindo e, muitas vezes, escapando ao escrutínio público através do qual poderiam ser transformadas ou até destruídas.

A intencionalidade ou os interesses individuais tornam-se ‘reféns’ de forças estruturais modeladoras do comportamento, perdendo peso explicativo nas análises sociológicas. As semelhanças identificáveis no comportamento internacional são explicadas tendo os valores globais comuns como variável independente preponderante, em detrimento dos interesses individuais dos atores (Finnemore 1996, 326). Segundo esta teoria, a própria racionalidade é um valor cultural associado com a modernidade e, por isso, é invocada por se considerar socialmente apropriada para o cumprimento de determinadas tarefas sociais (Finnemore, p. 330). Campbell (1998, 16) enfatiza a “lógica da adequação social”, explicando a mudança institucional com a produção de um consenso ideológico em torno do fim de determinada prática ou instituição ou, pelo contrário, em volta de um novo modo de ação. Deste modo, pressão é gerada sobre as estruturas institucionais, que se alteram para conformações socialmente aceitáveis e legítimas.

Seguindo a assunção weberiana acerca dos componentes da motivação humana, os institucionalistas sociológicos fundamentaram a sua conceção de cultura como predecessora e norteadora dos interesses e cálculos estratégicos individuais. A cultura, i.e. as instituições, simultaneamente orientadoras e reforçadas pela ação individual num diálogo interativo, são assim vistas, não como grilhetas impostas aos indivíduos, mas como um “repertório diversificado” (Hannerz 1969, 186–188 cf; Swidler 1986, 277) a partir do qual os indivíduos escolhem o curso de ação a seguir.

Contrariamente ao que se tende a verificar na teoria, considera-se que, na análise de casos práticos, as correntes neoinstitucionalistas se complementam. Assim, torna-se necessário compará-las nas suas principais valências e insuficiências, por forma a estruturar um quadro de análise que permita a sua incorporação articulada. Na análise aqui proposta, consideram-se como mais profícuos os contributos que advêm essencialmente dos institucionalismos racionalista e histórico.

O institucionalismo da Escolha Racional tem-se mostrado o mais eficaz na análise e explicação de casos empíricos, no entanto, algumas lacunas persistem que poderiam ser ultrapassadas com contributos de correntes ‘concorrentes’. A sua excessiva ênfase no indivíduo, enquanto decisor capaz de avaliar com isenção os custos e benefícios de cada transação, não encontra uma realidade empírica sólida em que se sustente, pois os próprios modelos cognitivos de que os indivíduos se socorrem para analisar o mundo são condicionados pelo significado que se atribui a determinado curso de ação ou de pensamento. O tónus no cariz instrumental e eficiente das instituições também padece do mesmo problema, pois desvaloriza a permanência temporal e a abrangência espacial de instituições que reproduzem normas e convenções estáveis e, em alguns casos, imutáveis, não se adaptando às exigências constantemente evolutivas das sociedades ou não se transformando ao mesmo ritmo que esse tipo de exigências (ex. instituições religiosas, aparelhos burocráticos ineficientes, reprodução de práticas ancestrais/tradicionais pela sua simbologia).

No entanto, tal não significa que um ator não possa agir de forma estratégica, dentro de um quadro de alternativas que lhe são disponibilizadas pelo(s) contexto(s) onde se deu o seu processo de socialização. Aquilo que se caracteriza por contexto não é uma estrutura monolítica e homogênea de prescrições para as mais diversas situações. O meio histórico-cultural, social, económico e político de um indivíduo prevê internamente um conjunto de opções divergentes nas quais este se pode ‘livremente’ basear para estruturar o seu comportamento de forma a maximizar os seus ganhos em determinada interação. Para além disso, nenhum contexto pode mapear integralmente toda a tipologia de interações nas quais um indivíduo se pode ver envolvido, pelo que a própria subjetividade interpretativa se reveste de um papel de relevo no conjunto de microdecisões que se integram na ação coletiva. A própria

introspeção acerca da condição de constrangido pelo meio emancipa de certo modo o indivíduo, que pode optar por: assimilar outros paradigmas cognitivos que não os de origem; refletir criticamente sobre o seu próprio contexto; adotar um comportamento que seja uma síntese dos vários meios onde se tenha dado o seu processo de socialização, etc.

É neste âmbito que se insere a importância da abordagem cultural. Ao enfatizar a relevância das condições de possibilidade de ação que são deixadas ao indivíduos e às sociedades depois de eras de decisões e convenções passadas, o institucionalismo histórico e, de um modo mais abrangente, a abordagem cultural, não negam necessariamente a racionalidade e independência individual. Contudo, sublinham - como é realçado pela perspectiva sociológica - que a racionalidade é subsidiária da interpretação que o indivíduo faz de determinada situação, a qual está constrangida pelas estruturas e conjunturas históricas e sociais a que este está sujeito. Este enviesamento pode redundar numa escolha familiar, rotineira, por se basear não num cálculo custo-benefício, mas em padrões recorrentemente repetidos, consubstanciados na zona de conforto individual e social.

Em última análise, uma abordagem sociológica *tout-court* não deixa muito espaço explicativo para a mudança institucional. Se se considerar que todas as decisões e interações estão constrangidas pelo legado das anteriores, não se explicam momentos de rutura. Todavia, caso seja complementada por uma visão histórica, que se foca também nos momentos críticos que impeliram mudanças sociais e em alguns casos introduziram pontos de não retorno, pode ser positivamente utilizada para a explicação da realidade social.

As instituições, mesmo que sejam vistas como estruturadoras dos modelos cognitivos dos indivíduos, pelas normas ou convenções que prescrevem (sociologia) ou como resultantes do inescapável conflito de que se revestem as sociedades pelo acesso a recursos escassos (história), são elas mesmas construídas por atores reais, cuja subjetividade, percursos de vida e visões do mundo os levam a criar entidades que, em última análise, também os condicionarão. Estes atores, mesmo que constrangidos pela interpretação que fazem de determinada interação e pelo papel social que lhes foi 'permitido' desempenhar, não são - segundo aqui se advoga -

autômatos. Antes refletem acerca do modo como, dentro dos modelos disponíveis, podem criar estruturas que facilitem e maximizem a sua interação com os restantes atores (racionalismo).

A análise aqui proposta advoga o seguinte: o contexto e especificamente as instituições, por consistirem em *conjuntos relacionados de regras, formais [e de caráter permanente], que prescrevem papéis a desempenhar, condicionam a atividade e moldam as expectativas [e as interpretações da realidade social]* (Robert O. Keohane 1988, 383), ainda que enviessem o comportamento individual e, naturalmente, a ação coletiva, não devem ser percebidas como prisões, mas sim como pontos de partida, a partir dos quais os indivíduos podem atender aos vários dilemas da ação coletiva de forma racional e estratégica. A definição de Keohane, recuperada para esta análise como conceito operativo para instituições, abarca aquilo que se consideram as múltiplas valências de cada uma das correntes neoinstitucionalistas aqui expostas.

Crê-se assim que as instituições facilitam a interação humana e, neste âmbito, a estatal, porque fornecem estabilidade e previsibilidade a um mundo de incertezas, em que os atores não apenas se querem proteger, mas melhorar a sua posição inicial, sabendo o que esperar dos restantes intervenientes. Neste sentido, as instituições, nomeadamente as internacionais, proporcionam garantias aos participantes que, num contexto marcado pelo incontornável princípio de soberania, encontram nestas alternativas o desbloqueio para interações cooperativas através das quais possam atingir determinados objetivos.

Uma vez que o trabalho aqui proposto pretende compatibilizar aquilo que se consideram os contributos destas teorias, optou-se por uma definição que não excluísse nenhuma das perspetivas, mas que, ao mesmo tempo, as expurgasse de ambiguidades potencialmente nocivas para a análise. Assim, retirou-se a referência à natureza informal das instituições, por forma a delimitar o âmbito de análise, adscrevendo-o aos arranjos específicos e formais de natureza humana. Acrescentou-se o cariz de permanência para se perceber a sua influência a um nível histórico e para que se distingam de momentos ou arranjos de feição temporária, sem uma estrutura de apoio permanente (ex. *Frontline States*). Por último, a introdução da moldagem dos próprios filtros interpretativos que subjazem à tomada de decisão individual, confere à

eficiência e à suposta racionalidade de que se revestem as instituições e/ ou os seus criadores, uma antecâmara cognitiva da qual dependem as premissas que a sustentam.

O caráter prescritivo, normativo, condicionante e modelar das instituições nesta definição está presente em todas as correntes sintetizadas e compatibiliza-se com a análise aqui proposta. No caso da África Austral defende-se que três fatores contribuem para a escolha articulada de todos os contributos neoinstitucionalistas, com particular preponderância do histórico e do racional.

Do ponto de vista histórico, dois fatores merecem ser salientados. Em primeiro lugar, o historial de cooperação transnacional entre muitos dos membros atualmente integrados - que em alguns casos precedeu e contribuiu para a sua emancipação colonial - criou um legado não despiciendo até aos dias de hoje que, através de múltiplas experiências institucionais ou de natureza organizada (OUA, *Frontline States*, SADC, UA), reforça positivamente o recurso a este tipo de solução para a prossecução de objetivos transversais aos Estados da região. Em segundo lugar, a rejeição, consagrada pela OUA, de projetos aglutinadores das proto-nações<sup>14</sup> africanas (etnia, língua e cultura), e a cristalização do princípio da soberania circunscrita às antigas fronteiras coloniais, como que fechou, ou pelo menos inflacionou drasticamente o custo para a integração política das unidades estatais africanas, que se passaram a dedicar, desde a sua independência, à consolidação estatal e construção da nação.

Por último, a racionalidade e intencionalidade dos atores neste processo de integração através da SADC não podem desvalorizadas. A disparidade nos tipos de integração escolhida por cada Estado-membro, bem como as diferenças na disponibilidade em integrar um projeto holístico são facilmente observáveis através da análise do seu processo de integração, como será aprofundado no último capítulo. Nomeadamente na sua vertente económica, são bem visíveis as motivações divergentes que regem a participação dos membros, bem como o seu nível de compromisso para com o projeto (Estados encravados [mais dependentes] = altos níveis de participação vs. Angola, Seicheles [parceiros diversificados; principal

---

<sup>14</sup> Referência ao proto-nacionalismo aprofundado por Eric Hobsbawm na sua análise acerca da construção da nação (Hobsbawm, 1991).

exportação ou serviço é destinado ao comércio extrarregional] = maior relutância em aprofundar a integração económica), algo que reflete uma escolha estratégica cujas repercussões não se fazem sentir apenas ao nível da integração de cada Estado, mas no desenvolvimento da própria instituição.

### ***Integração***

Perante a intensificação dos fenómenos integrativos, nomeadamente a partir do pós-II Guerra Mundial, as disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais tiveram que se adaptar a esta realidade, desenvolvendo teorias que explicassem e elencassem as condições de possibilidade em que se estabelece a integração. O funcionalismo, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo destacam-se como sendo as suas principais correntes.

O funcionalismo, enquanto teoria da integração, foi desenvolvido por David Mitrany (1944). Esta teoria foi fortemente norteadada por uma lógica normativa, marcada por um desejo de subversão do contexto de conflitualidade e drama humano que se vivia na Europa dos anos 40, cicatrizada pela II Guerra Mundial. Mitrany parte do pressuposto de que o mundo do séc. XX era caracterizado por um conjunto de questões que transcenderiam a capacidade de resposta dos Estados nacionais e que, por isso, deveriam ser atendidas com um grau de eficiência superior. Esse grau corresponderia ao nível funcional - técnico e transnacional - que progressivamente despolitizaria as matérias de cooperação e as ramificaria e aprofundaria, consequentemente minimizando os focos de tensão entre os Estados. Estes, para o autor, eram essencialmente motivados pelo nacionalismo e pela ideologia. As unidades de análise desta teoria são as organizações supranacionais devido ao facto de esta ser, na sua essência anti-estatocêntrica e despolitizada.

Esta teoria (funcionalismo) interliga-se com a seguinte, o neofuncionalismo, sua subsidiária, cujos percursores foram Ernst Haas e Leon Lindberg. As suas principais contribuições foram a elaboração conceptual de uma nova terminologia e hipóteses (ex. *spill over*), bem como a verificação das hipóteses funcionalistas e ainda uma visão mais positivista do fenómeno, em detrimento da feição normativa da sua antecessora.



A obra pioneira de Haas (1958), *The Uniting of Europe*, ditou a emergência de uma das mais controversas teorias da integração. Os seus pressupostos foram alternadamente glorificados e criticados ou refutados, numa dialética previsível com o fenómeno integrativo que suscitou o seu advento: a experiência de integração europeia. Ainda que aceitasse e recuperasse alguns dos pressupostos da sua predecessora, o neofuncionalismo procurou autonomizar-se. Fê-lo por meio de uma maior relevância atribuída aos órgãos supranacionais das instituições e aos grupos de interesse conjunturais como causas determinantes da estrutura, abrangência e propósito das instituições integrativas, em detrimento da primazia da função original de cada organização, como preconizava Mitrany, bem como através da limitação da amplitude possível para a integração (regional) e da introdução do conceito de *spill over* (Niemann e Schmitter 2009, 46). Este conceito (*spill over*) foi elaborado por Haas (1958) ao examinar a CECA. O autor atribuiu uma maior importância à colaboração pragmática das elites públicas e privadas em áreas funcionais específicas num processo integrador. As lições positivas extraídas deste contexto de cooperação funcional, bem como a expectativa de mais lucro, transporiam a colaboração para outras dimensões (*spill over*), ultrapassando-se desta forma as relações interestatais.

Tanto Haas como Lindberg partilhavam a aceção da integração como processo, no entanto divergiam quanto aos restantes componentes da sua definição.

Haas (1958, 16) não se abstém de conferir um cariz normativo ao conceito de integração, apontando-lhe um fim último. O autor definiu-a como *o processo através do qual atores políticos em vários contextos nacionais distintos são persuadidos a alterar as suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições detêm ou reclamam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final deste processo de integração política é a criação de uma nova comunidade política que se sobrepõe às pré-existentes* (Haas, 1958, p.16).

A definição de Lindberg (1963, 6) afasta-se da supracitada, sendo, porventura, mais positiva, mantendo, contudo, os traços de normatividade que caracterizam a abordagem neofuncionalista. O autor afirma que integração é (1) *o processo através do qual as nações prescindem do desejo e da capacidade de conduzirem a sua política externa e doméstica de forma independente, procurando, pelo contrário, tomar*

*decisões em conjunto ou delegar o processo de tomada de decisão a novos órgãos centrais; bem como o (2) processo a partir do qual atores políticos em vários e distintos contextos são persuadidos a alterar as suas expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro.* O último autor coíbe-se de apontar um fim definitivo ao processo de integração, implicitamente considerando que este se desenvolve através de mutações e evoluções permanentes que alteram, subsequentemente, a sua profundidade e projetos. Por esta razão, apontar *a priori* um fim último da integração seria desvalorizar a dinâmica autónoma de que estes processos se revestem e que, em última análise, tem o potencial de alterar os objetivos previstos pelas suas motivações iniciais (1963, 6).

Os pressupostos teóricos do neofuncionalismo são sumariamente enunciados no artigo conjunto de Niemann e Schmitter (2009, 47–48), sendo o último autor um dos principais proponentes desta teoria (Schmitter 2005), mesmo depois do seu precursor a ter declarado obsoleta (Haas 1970). Para além de percecionar a (1) integração como processo, algo já referido na contraposição das definições dos seus precursores, o neofuncionalismo perfila-se como uma (2) teoria generalista (aplicável independentemente do contexto); de (3) natureza pluralista, ao conceber como relevantes múltiplos e distintos atores (ex. Estados, grupos de interesse, elites governamentais e não governamentais, órgãos e altos funcionários supranacionais); que perspetiva (4) a integração como resultado de uma negociação e jogo de forças entre elites nacionais, supranacionais e transnacionais; tendo como pressuposto implícito – algo que recupera do legado de Mitrany – o (5) “Fim da História” (teorizado por Fukuyama no decurso do fim da Guerra Fria), i. e., na aceção neofuncionalista, um progressivo foco, por parte das sociedades prósperas e tecnologicamente avançadas, na prossecução da riqueza e bem-estar, que faz com que as clivagens de cariz nacionalista percam saliência.

Esta teoria perceciona os atores como são racionais, motivados pelos interesses e propensos a interações estratégicas. Contudo, introduz uma importante diferença ao pensamento racionalista<sup>15</sup> que consiste na defesa de que os interesses dos atores não

---

<sup>15</sup> Para exemplos da obra do pensamento racionalista relativamente às instituições, ver obra de North, Williamson, Przeworski, Tsebelis, McCubbins, Fox, entre outros.

são impermeáveis face aos processos integrativos, sendo que se podem transformar no decurso da integração, através de um processo de agregação de interesses que, ao contrário da ótica intergovernamentalista, não se considera dar-se apenas ao nível nacional (Haas 1970, 627; Niemann e Schmitter 2009, 48).

O argumento de que as instituições desenvolvem dinâmicas próprias e autónomas é claramente institucionalista, atribuindo-lhes valor causal. Nesta visão, o curso evolutivo de determinadas instituições pode escapar às motivações que subjazeram à sua criação, nomeadamente através da lógica instrumental dos seus próprios funcionários que, procurando maximizar os seus ganhos com a pertença à instituição, desenvolvem mecanismos para influenciar as elites participantes a intensificarem a integração (ibid).

Similarmente à perspetiva histórico-institucionalista, os neofuncionalistas sublinham a relevância das consequências imprevistas nos processos de integração. Estas consequências, ao implicarem ajustamentos marginais que, cumulativamente, alteram o comportamento dos atores, fazem com que estes se vejam constrangidos pelo contexto, nem sempre incorrendo em ações intencionais e deliberadas. Mesmo o conhecimento que os atores detêm acerca das implicações das decisões é imperfeito (Haas 1970, 627), algo que remete para a refinação da Análise Sistémica de Easton (1953), em que se distinguem *outputs* (fluxos de saída) de *outcomes* (resultados).

Os neofuncionalistas da “primeira vaga” rejeitavam a noção – profundamente realista – da existência de jogos de ‘soma-zero’, em que os ganhos de um ator, implicariam perdas de outro(s). Afastando-se dessa conceção, os neofuncionalistas defendiam a possibilidade de jogos de soma-positiva, em que vários ou todos os intervenientes são potenciais beneficiários de determinada interação (Niemann e Schmitter 2009, 48–49).

Por último, a assunção de *spill over* como automático era também defendida por Haas (1958) nos primórdios da integração europeia. O autor considerava que as interdependências funcionais entre os setores produtivos das economias integradas gerariam um *momentum* inexorável de ramificação e extensão de áreas de interdependência que aprofundariam a integração. O posterior momento de estagnação das Comunidades Europeias veio a infirmar a componente automática que

Haas atribuía ao *spill over* e a demonstrar que o seu otimismo inicial face à integração, não obstante o seu brilhantismo e pertinência dos seus contributos, custou-lhe rigor científico, situação da qual se “retratou” (Haas 1970), nos anos subsequentes.

Após várias crises que assolaram as Comunidades Europeias (Crise da Cadeira Vazia de 1965/6<sup>16</sup>, estagnação e euroceticismo entre as décadas de 70 e 80), esta teoria foi fortemente criticada e abandonada por parte da comunidade científica, tendo sido declarada obsoleta pelo próprio autor (Haas), em meados da década de 70. No entanto, a segunda metade da década e 80 traria a sua revitalização como consequência de desenvolvimentos na experiência integrativa europeia (Ato Único, Tratado de Maastricht, União Económica e Monetária, alargamento).

Joseph Nye foi um dos autores que procurou refinar esta teoria e que, mais extensivamente, refletiu sobre questões metodológicas levantadas pelo estudo da integração. Segundo a sua perspetiva (Nye 1968c), grande parte da literatura sobre a integração regional padece de uma profunda ambiguidade e, em alguns casos, fragilidade heurística, tanto ao nível da sua conceptualização, como na produção de hipóteses testáveis empiricamente. O autor distingue entre três tipos de integração (económica, social e política), que considera existirem frequentemente sobrepostas e indissociáveis, e procura traduzir os seus contributos em hipóteses falsificáveis e válidas para que a sua pertinência possa ser replicada e aprofundada por outros autores que desejem desenvolver semelhantes temas e perspetivas.

Joseph Nye avança com duas dimensões favoráveis para a avaliação da integração política. Neste âmbito, o autor, mais do que comparar as múltiplas definições da literatura, nomeadamente a muitíssimo difundida aceção de integração como de certo modo análoga à comunidade de segurança de Deutsch (Deutsch et al. 1957, 2), procura enunciar caminhos claros para a medição da integração (Nye 1968c, 866–867). Do ponto de vista institucional é sublinhada a importância da análise da

---

<sup>16</sup> Episódio marcado pela postura de De Gaulle, que decidiu retirar a delegação francesa da sua representação nas Comunidades Europeias (cadeira vazia) por discordar da natureza tendencialmente supranacional com que a Comissão pretendia revestir a integração europeia, bloqueando o processo de tomada de decisão e demonstrando que as instituições supranacionais não eram suficientes para manter e desenvolver o projeto de integração. Em janeiro de 1966, o Compromisso de Luxemburgo ditou o fim desta crise (direito de veto por parte dos Estados em casos em que estivessem em causa interesses nacionais vitais).

dimensão e evolução dos recursos burocráticos, tais como orçamento e pessoal, para avaliar a força institucional. Ao nível jurídico, bem como jurisdicional, destacam-se para a análise, duas medições mencionadas por Nye (1968b) (Moravcsik e Schimmelfennig, nomeadamente, o grau de autonomia das instituições centrais face ao controlo direto dos Estados Membros e a extensão de decisões vinculativas de origem supranacional. O seu contributo relativo à integração económica (Nye 1968c, 860–862) será recuperado neste estudo de caso. Será particularmente relevante aquando da análise do nível de integração em que se encontra a SADC, nomeadamente o peso do comércio intrarregional como percentagem do comércio total da região, bem como a evolução do comércio intrarregional ao longo da introdução de novos estágios de integração económica.

As ‘ferramentas’ defendidas pelo autor serão recuperadas para a análise do processo integrativo da SADC, em articulação com o contributo de Tsebelis e Garrett (2001, 55), em que os autores avaliam a solidez institucional da UE através das seguintes competências, análogas às prerrogativas estatais, designadamente: a (1) formulação de políticas e promulgação de leis; (2) a faculdade de administrar e implementar as políticas adotadas; e (3) a interpretação de políticas e resolução de disputas. Considera-se pertinente referir alguns pontos de particular importância que derivam da análise do contributo destes dois autores. Este estudo, de natureza institucionalista e com pendor para a Comissão e o Tribunal – embora o Parlamento seja também referido –, visa uma comparação, ao longo do tempo e das várias fases que se atribuem ao processo integrativo europeu, do poder efetivo de que estes órgãos foram dispondo, consoante as alterações feitas ao regime legislativo da instituição (Tsebelis e Garrett 2001, 358).

Não obstante a pertinência da incorporação desta análise para o estudo de caso aqui proposto, um ponto afigura-se como incontornável para uma relativização da sua extrapolação para SADC, nomeadamente, a inexistência de correspondência factual entre os seus órgãos e os analisados por Tsebelis e Garrett (2001). Esta organização regional não prevê nas suas disposições constitutivas a existência de um Parlamento e não dispõe de momento de um Tribunal, visto que este se encontra em processo de reforma e suspenso *de facto* desde 2010.

No modelo teórico em questão, sublinha-se o facto de a análise alertar para a existência de canais de desbloqueio institucional que contornam aparentes constrangimentos jurídicos (Tsebelis e Garrett 2001, 359). Este modelo de análise consiste no argumento de que a Comissão e o Tribunal, em períodos de aparente perda de prerrogativas institucionais vis-à-vis as outras instituições, nomeadamente legislativas<sup>17</sup>, o compensavam, respetivamente, com uma aplicação burocrática da legislação aprovada, mais próxima das propostas por si apresentadas (dentro dos limites legais impostos) ou com uma maior discricionariedade na interpretação de legislação secundária (Tsebelis e Garrett 2001, 359).

Não obstante a relevância deste argumento, por parte dos autores, não se considera que as instituições na SADC disponham de um grau de homogeneidade face às europeias que permitisse uma transposição rigorosa deste tópico da sua argumentação<sup>18</sup>. Acresce ainda o facto de os autores, apesar de advogarem que, a um nível lógico, este princípio da discricionariedade se devesse aplicar, não o conseguem confirmar com segurança ao nível empírico, concluindo que, embora haja alguma margem para um contorno informal de prerrogativas legais, estas últimas acabam por ter um forte pendor condicionante no desenvolvimento das instituições, ainda que matizado por períodos de maior manobra consoante os procedimentos adotados em determinadas fases (Tsebelis e Garrett 2001, 383–386).

Para analisar os estágios desta integração recorrer-se-á ao contributo de Bela Balassa (1961). Sumariamente, considerar-se-ão cinco tipologias de integração económica (Balassa 1961 cf; Nye 1968c, 860): (1) Zona de Comércio Livre (abolição de tarifas alfandegárias); (2) União Aduaneira (Zona de Comércio Livre + pauta aduaneira externa comum); (3) Mercado Comum (União Aduaneira + livre circulação de fatores produtivos); (4) União Económica (Mercado Comum + harmonização de políticas económicas); (5) Integração Económica Total (União Económica + unificação de

---

<sup>17</sup> Conselho e Parlamento. Este último particularmente a partir do Ato Único

<sup>18</sup> Nomeadamente o facto de o Secretariado não dispor de poderes de definição da agenda ou da prerrogativa de iniciativa legislativa, ambos da responsabilidade do Conselho (art.º 5[A].2 segunda a Emenda de 2001, art.º 11[2].d do Tratado), que constituem premissas relevantes na argumentação de Tsebelis e Garrett (2001) para o uso da discricionariedade no órgão executivo. No caso do Tribunal, embora as competências legais do Tribunal da SADC (aquando da sua vigência) fossem até comparáveis às do Tribunal Europeu de Justiça, como se verá adiante, a sua atuação era também constrangida por uma série de brechas institucionais que não garantiam uma separação de poderes efetiva entre este órgão e o poder legislativo e que, na prática, ditavam uma subordinação daquele a este último.

políticas e de instituições político-económicas). Esta categorização será considerada, ainda que sob pena de incorrer nas imprecisões para às quais Nye (1968b, p. 861) alerta (ex. sobreposição de estágios, tipologia oficial sem correspondência factual), mas sobretudo devido ao facto de ser a que a própria instituição (SADC) confere aos seus estágios integrativos. Ainda que muitas vezes a designação de uma etapa seja meramente nominal, não correspondendo ao seu desenvolvimento, espelha a vontade e os objetivos que se pretendem em determinada fase, algo que permite tirar ilações acerca dos interesses que estão a ser defendidos a um nível institucional.

O intergovernamentalismo é a teoria que mais se distancia das anteriores. Esta perfila-se como uma aplicação da abordagem racionalista do institucionalismo no estudo das relações interestatais em cenários de cooperação internacional (Moravcsik e Schimmelfennig 2009, 67). Contudo, como será referido adiante, a pertinência da mais abrangente Teoria Liberal nas Relações Internacionais para o estudo da postura estatal na política internacional é vista por um dos seu principais proponentes (Moravcsik) como alternativa ao institucionalismo e ao realismo e não como um seu subproduto.

No intergovernamentalismo, a unidade focal por excelência são os Estados (através dos seus representantes). Partindo desse pressuposto, os avanços e recuos que ocorrem numa instituição internacional são fruto da negociação entre estes, condicionada pelo seu interesse nacional e pela sua capacidade de cooptar ou dissuadir outros Estados com interesses divergentes. Uma das suas principais premissas é o facto de o processo integrativo se reger por uma lógica negocial de recompensas e punições, cujo subproduto se traduz invariavelmente num resultado suboptimal, reflexo do denominador mínimo comum face ao qual os Estados mais fortes de determinada organização conseguem chegar a consenso, na ponderação do seu interesse nacional<sup>19</sup> (Moravcsik 1991, 25). Stanley Hoffman (mais normativo) e Andrew Moravcsik (mais positivista) destacam-se como teorizadores desta corrente.

Andrew Moravcsik, – cuja obra se perfila como particularmente relevante para esta análise –, testou os pressupostos da sua teoria através de uma análise de

---

<sup>19</sup> Racional último das suas escolhas em Política Externa, ainda que condicionado pelas realidades extrínsecas que o constroem.

momentos considerados históricos na experiência integrativa europeia. Focando-se em episódios geralmente percebidos como reflexo de um aumento da integração (ex. Ato Único Europeu), Moravcsik desconstruiu-os e procurou, através de múltiplas premissas que enumera, argumentar que, contrariamente a consensos difundidos, esses momentos se traduziram em conquistas minimalistas, equivalentes ao limiar mínimo de cooperação possível relativamente ao qual os Estados mais fortes estariam dispostos a comprometer-se, e não em qualquer espécie de vitória das instituições supranacionais (Moravcsik 1991).

Embora reconheça que, até aos anos 90, o neofuncionalismo tenha sido a mais compreensiva e bem sucedida teoria da integração, nomeadamente europeia, o autor intergovernamentalista questiona os seus fundamentos (Moravcsik 1993, 474–482). É feita, no entanto, uma ressalva, quanto à eventual validade da premissa neofuncionalista que percebe a integração como uma resposta dos Estados de Previdência modernos às exigências da crescente interdependência económica.

O principal ponto de discordância prende-se com o argumento nuclear do neofuncionalismo – imperativo tecnocrático como catalisador de uma mais profunda integração e de uma maior influência supranacional –, que o autor e outros académicos intergovernamentalistas (ex. Robert Owen Keohane e Hoffmann 1991) consideram ter redundado numa previsão errada da trajetória e evolução das Comunidades Europeias (Moravcsik 1993, 476). Na visão intergovernamentalista, a evolução das Comunidades Europeias deu-se por meio de negociações interestatais e que o advogado *spill over* só se deu de forma intermitente e não sustentada ou linear, algo que resultou num parco e desigual aumento das instituições supranacionais (Moravcsik 1993, 476). Segundo esta perspectiva, o neofuncionalismo falhou ao não sustentar os seus pressupostos teóricos em conceptualizações acerca da tomada de decisão e formação de preferências ao nível doméstico e internacional que, por sua vez, condicionariam o nexo causal adotado para as interações internacionais enquadradas por iniciativas integrativas (Moravcsik, 1993, p.477).

O tónus atribuído à configuração das preferências estatais ao nível doméstico como relevantes e influenciadoras da política mundial distancia a teoria liberal da realista e da institucionalista (Moravcsik 1997, 514–515). Contudo, ao contrário do que



é defendido pelo autor, na análise aqui exposta, optar-se-á por uma articulação entre os seus contributos e os da teoria institucionalista. Considera-se que, neste âmbito, o facto de as preferências domésticas e o modo como estas são formadas impactarem significativamente na política internacional, não significa que as instituições não tenham igualmente um papel de relevo na forma como permitem e enquadram as modalidades de exposição e defesa dessas mesmas preferências por parte dos Estados que se encontram nos seus arranjos. Assim, as duas teorias serão vistas como complementares e não antagónicas para a explicação de um caso que se prefigura como complexo e multifacetado.

Em muitos momentos da análise o contributo da teoria intergovernamentalista liberal será recuperado. Porventura alguns dos momentos que mais bem deixam transparecer a relevância desta teoria para o caso aqui estudado, para além da própria configuração institucional da SADC, são, por um lado e de natureza específica, a queda do Tribunal da organização por motivo de discórdia em disputas concernentes ao Zimbabwe e, por outro, a opção frequente de procrastinar ou rejeitar a entrada em determinadas fases do processo de integração económica (tipologia já referida de Balassa), por parte de alguns Estados da organização, cujos interesses os desviam da prossecução de objetivos transnacionais. Este ponto e outros serão elaborados no terceiro capítulo da análise.

Por último, considera-se importante destrinçar a integração económica da política, uma vez que estes dois tipos têm diferentes implicações, não apenas na configuração institucional das organizações que a visam a sua prossecução, mas na medição e análise que cada uma implica. Esta análise debruça-se explicitamente sobre a integração económica e, por isso, alguns dos pressupostos soberanistas de que Moravcsik parte para a estruturação do intergovernamentalismo liberal são, porventura, mais substantivos para a análise da integração política, i.e., formação de uma interdependência política transnacional (Nye 1968c, 858). Para a medição daquilo que é a formação de uma economia transnacional – que obviamente se entrecruza com racionais políticos e considerações de soberania –, os indicadores e critérios de mensuração não são necessariamente os mesmos, por isso, considera-se relevante a desconstrução que Nye (1968) acerca deste tipo de integração.

Não obstante a validade da categorização de Balassa (1961) que abarca, tanto as duas categorias legais da OMC de integração económica (área de comércio livre e união aduaneira), como categorias de pendor igualmente político (mercado comum, união económica e integração económica total), Nye alerta para a necessidade de criar indicadores específicos para a medição integração económica. Estes baseiam-se na conceptualização de dois tipos de integração económica, nomeadamente, a de comércio e a de serviços (Nye 1968c, 861). No capítulo votado à análise do impacto da estrutura institucional da SADC no seu processo de integração económica procurar-se-á, sempre que aplicável e mediante os dados disponíveis, medir o primeiro tipo através do cálculo da proporção das exportações intrarregionais no total de exportações da região e o segundo através da análise da evolução das despesas com serviços destinados à administração dos esquemas de integração de comércio (ex. orçamento da SADC e a sua evolução). Fazendo a ponte entre a integração política e económica, analisar-se-ão, com recurso à análise da integração europeia feita por Tsebelis e Garrett (2001), supramencionada, as prerrogativas dos órgãos da SADC nas escalas legislativa, judicial e executiva, bem como a natureza supranacional ou intergovernamental dos órgãos responsáveis por cada uma destas funções.

#### *A integração e os seus racionais económicos*

Richard Baldwin expõe, no seu artigo *The Domino Theory of Regionalism* (R. Baldwin 1993), o conceito de “efeito dominó” que, segundo o autor, explica o facto de os Estados preterirem arranjos de liberalização comercial multilateral, em favor de modalidades regionais. Esta teoria afigurar-se-ia como uma alternativa à difundida escola que advogava a “morte” do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), na medida em que transferia o argumento explicativo da suposta debilidade do GATT para os racionais dos próprios Estados que, internamente e enquadrados pelo contexto em que se inserissem, conjugavam pulsões pró e anti-integração.

Esta teoria assenta no pressuposto de que os movimentos integrativos em blocos regionais alteram os equilíbrios da economia política dessa mesma região. O seu efeito passa por desencadear, junto dos membros que integram esses blocos, um desejo de aprofundamento da integração, à medida que beneficiam da liberalização das trocas comerciais e, por parte dos que permanecem do lado de fora destes

projetos, uma percepção de que os custos de exclusão são elevados, como consequência do desvio de comércio. Estas áreas económicas regionais tendem a gerar dois tipos de externalidades para os Estados não-participantes: (1) caso o preço da integração seja percebido como superior ao da exclusão - mas mesmo assim a manutenção do *status quo* anterior à formação do bloco já não se prefigure como uma opção viável - os Estados excluídos movimentam-se em torno da criação de uma nova zona de integração económica, com uma configuração (área de comércio livre, união aduaneira, mercado comum, etc.) consentânea com os seus interesses nacionais; (2) caso os custos de integração se mostrem rentáveis no curto/médio-prazo, têm o potencial de maximizar as forças pró-integração desses Estados, levando-os a procurar a adesão, facto que tem como consequência – caso a candidatura seja aceite – o alargamento desse bloco económico.

Em ambas as hipóteses o resultado é similar nas suas implicações sistémicas: aumentam as soluções regionais de liberalização económica, quer por via do seu alargamento, quer por via da sua criação, em detrimento das molduras de liberalização multilateral. Nos dois tipos de externalidades, a postura da Grã-Bretanha nos anos 60 e 70 providencia exemplos particularmente relevantes: (1) perante a criação da Comunidade Económica Europeia, em 1957, a postura britânica manteve-se condizente com a sua renitência natural e atlanticista em fazer parte de iniciativas integrativas de âmbito continental sem os EUA e a relutância em firmar um compromisso que, na altura, parecia ter potenciais efeitos de desvio de comércio (EUA; colónias em processo de descolonização) afastaram-na desse projeto, aproximando-a da criação de uma área de comércio livre de feição industrial, a EFTA; (2) no decorrer da década de 60, já sem colónias (que lhe passaram a impor tarifas alfandegárias) e perante o crescimento das CE, esta potência sucumbiu ao apelo centrípeto do projeto integrativo comunitário e procurou aderir, tanto em 1963, como em 1967, esbarrando as duas vezes no veto de De Gaulle. Em 1973, uma CEE “des-degaullizada” acolheu-a materializando o alargamento do bloco regional.

Não obstante a validade deste argumento, não se considera que este efeito se dê de forma automática, em todos os casos, ou de forma quase determinística. Por isso mesmo, reveste-se de particular importância referir que o voluntarismo de atores

relevantes, bem como do seu alinhamento ideológico, se torna fulcral para desbloquear certos processos (ex., criação da NAFTA) (R. E. Baldwin e Magee 2000).

Ambas as hipóteses enunciadas pelo autor se articulam com a realidade fundacional da SADC. Se, por um lado, a pressão da existência de múltiplos blocos regionais económicos aumenta os custos de exclusão, mesmo para os Estados cujos interesses económicos são marcadamente extrarregionais<sup>20</sup>, provocando um alargamento dos blocos existentes; por outro, a variedade de esquemas integrativos possíveis<sup>21</sup> possibilitam aos Estados, nomeadamente aos que se encontram entre mais do que uma área geográfica (ex. Tanzânia, República Democrática do Congo), escolhas estratégicas, que se traduzam na opção por arranjos regionais mais consentâneos com os seus interesses. A própria multiplicidade – por vezes sobreposta - de blocos integrativos que existe no continente africano valida a segunda hipótese avançada por Baldwin, de que a pressão da regionalização económica impele os Estados a apostarem na criação de novas configurações integrativas que lhes sejam mais favoráveis.

Jacob Viner (1950) procurou refletir acerca do impacto de uma União Aduaneira sobre os fluxos comerciais e distinguiu entre efeitos de “criação de comércio” e efeitos de “desvio de comércio”. Na sua perspetiva, o bem-estar dos consumidores é a unidade focal, aferindo-se em que medida a adesão, por parte de um Estado, a um bloco económico regional se traduziria numa mudança para produtos produzidos de forma mais ou menos eficiente e, conseqüentemente, mais ou menos dispendiosos para o consumidor final.

Estes novos preços podem ser alcançados de forma natural (i. e. quando o preço menos oneroso de um produto corresponde a métodos de produção mais eficientes), considerando-se haver “criação de comércio” quando há alteração da origem dos fornecedores domésticos para fornecedores dos Estados Membros, mais eficientes. A abolição de tarifas alfandegárias a determinados produtos, anteriormente considerados como pouco competitivos dado o seu custo proibitivo para o consumidor nacional, torna-se favorável, na medida em que restitui aos bens comercializados o seu

---

<sup>20</sup> ex. Angola (recursos energéticos para potências industrializadas), Seicheles e Maurícias (turismo essencialmente para estrangeiros não regionais).

<sup>21</sup> Zonas de Comércio Livre, Uniões Aduaneiras, Mercado Comum, etc.

valor real que, neste caso, beneficia os consumidores que até então adquiriam produtos falsamente competitivos.

Considera-se “desvio de comércio” a alteração de origem do fornecimento dos bens por parte de países terceiros (não membros da União Aduaneira e mais eficientes) para membros da União Aduaneira, menos eficientes. Quando os novos preços são alcançados de forma artificialmente construída, i. e., quando a imposição de novas tarifas aduaneiras ao exterior e a abolição de tarifas dentro de um bloco económico altera o preço dos produtos sem que haja correspondência ao nível da eficiência na produção, os consumidores são penalizados pois passam a abastecer-se de fontes mais onerosas, em detrimento das anteriores, prejudicadas pelas pautas aduaneiras exteriores adotadas.

O contributo de Viner vai ser recuperado no último capítulo da análise, por forma a perceber-se em que medida os efeitos da implementação de estágios de integração económica afetaram as trocas comerciais dos Estados Membros. Analisar-se-á, ainda que não a um nível econométrico, a evolução do comércio intrarregional vis-à-vis o comércio internacional, por forma a perceber se o saldo da integração – tendo como unidades focais a criação e o desvio de comércio – se pode considerar positivo.

No âmbito desta análise são particularmente relevantes as dimensões política e económica da integração. O impacto da interdependência económica nas relações políticas dos Estados Membros e, particularmente, a sua mediação pelas estruturas institucionais responsáveis pela cooperação estatal nesta dimensão é de central importância na análise. Os contributos de todas as teorias abordadas foram ponderados, contudo, a um nível conceptual, considerou-se profícua a abordagem de Nye no sentido de diferenciação do tipo de integração.

Assim, o conceito operativo da análise não será o de integração (genericamente, a incorporação de partes num todo), mas o de *integração económica interestatal*. Esta é perspectivada como *o processo através do qual um conjunto de Estados, após acederem em conferir um cariz institucionalizado à progressiva abolição dos entraves (tarifários ou de outra natureza) às suas interações económicas, visam fomentar o seu crescimento ou salvaguardar os seus interesses económicos através da*

*intensificação das relações com os participantes. A institucionalização deste tipo de interações deve entender-se por delegação, por parte dos Estados, de funções de monitorização, regulação e aplicação - as quais podem ser acrescidas de outras dimensões durante um processo que se pressupõe interativo e dinâmico - a estruturas permanentes, organizadas e formais, nas quais estão representados e às quais podem ou não conceder poderes variáveis de jurisdição supranacional.*

Esta definição incorpora contributos dos principais quadros teóricos analisados. Do neofuncionalismo extrai a noção de integração como processo, refutando a aceção intergovernamentalista que tende a focar-se em momentos específicos e nos jogos de poder que os mesmos espelham. Apropria-se também das premissas neofuncionalistas e institucionalistas de interatividade entre os agentes e as instituições, pressupondo-se um condicionamento e transformação mútua e dinâmica, que se afasta de uma assunção dos interesses estatais como impermeáveis às interações desenvolvidas. Da visão intergovernamental e, em certa forma de Joseph Nye (1968c, 856)<sup>22</sup>, recupera a visão de integração como instrumental face aos interesses estatais e não como um fim em si mesmo. Por último, a hipótese adiantada por Baldwin acerca da integração como alternativa à onerosa exclusão de esquemas integrativos regionais está também prevista na menção à *salvaguarda dos interesses económicos* dos Estados, mesmo quando não há à partida uma previsão de crescimento com a entrada na iniciativa.

A opção por um limiar mínimo de funções institucionais permite igualmente analisar iniciativas integrativas marcadamente intergovernamentais. Tais como aquelas em que as instituições supranacionais se revestem de um cariz eminentemente executivo (mesmo este condicionado pelo cumprimento estatal), nem sempre incorporando estruturas sólidas ao nível judicial (uma vez que tal requereria uma cedência de jurisdição por parte dos Estados) e relegando aos Estados a primazia na dimensão legislativa. Crê-se que esta escolha, embora visivelmente se adeque à realidade da SADC, permite igualmente a análise de instituições com um maior pendor supranacional, bastando que para tal se considere o incremento de outras dimensões e prerrogativas institucionais ao processo de integração.

---

<sup>22</sup> Uma vez que o autor questiona a ideia de integração como um fenómeno inerentemente benéfico.

No próximo capítulo, após a menção e análise dos principais enquadramentos teóricos considerados no âmbito deste estudo de caso, aprofundar-se-ão os antecedentes históricos percebidos como mais relevantes para compreender o contexto no qual a SADC emergiu. Não serão apenas ponderadas as origens desta instituição, mas igualmente e paralelamente, os primórdios e configurações de que se revestiu a organização regional continental que se pressupõe constranger, de forma significativa, o curso evolutivo de todos os blocos regionais africanos, a União Africana.

## Parte II – Perspetiva Histórica: OUA, UA e SADC

*«The existing African régimes have helped create the illusion that the OAU represents the concretisation of African Unity. The OAU is the principal instrument which legitimises the forty-odd ministates visited upon us by colonialism.»*

Walter Rodney (1976)

No capítulo que se segue, ao contrário do anterior, em que se priorizou a extrapolação de quadros teóricos fundamentados num caso para o estudo de outro, primar-se-á pelo recurso a vários relatos, de fontes heterogéneas quanto à sua proveniência e tempo da escrita. Assim, mesmo as “fábulas”<sup>23</sup> que se reproduzam, terão valor em si mesmas por testemunharem a perspetiva e denunciarem os motivos daqueles que decidem reescrever a História, que nunca será só uma, mas sim um conjunto e uma síntese cuidada de várias versões e pontos de mira.

A citação que inicia o presente capítulo providencia o mote perfeito para uma incursão sobre as múltiplas contradições da História. Walter Rodney, fervoroso pan-africanista, académico de Estudos Africanos, proferiu no Sexto Congresso Pan-Africano a mais sonora crítica – entre os presentes – à suposta materialização do ideal de Unidade Africana. À data (meados dos anos setenta), muitos dos percursos do pan-africanismo consideravam que aquilo que se deveria ter prefigurado como o seu corolário – a criação de uma organização de Estados Africanos – se tinha degenerado, irreversivelmente, numa rejeição inequívoca dos próprios princípios que subjaziam à sua fundação.

Por mais interessante e intrigante que o discurso de Rodney possa parecer, importa desconstruí-lo e perceber se as suas premissas se verificaram, de facto, na História africana. Interessa por isso perceber, em primeiro lugar, se o seu argumento se reveste de validade e, caso tal se confirme, quais as razões que conduziram ao seguinte paradoxo histórico: a instituição que materializaria um ideal (pan-africanismo) contribuiu para sua a destruição ou degeneração. Crê-se, neste âmbito, que não é despiciendo o trajeto pessoal do autor desta crítica para perceber as suas expetativas face ao movimento de unidade africana. No entanto, pese embora a relevância de uma incursão na biografia do autor de *How Europe Underdeveloped Africa* (Rodney 1972),

---

<sup>23</sup> Referência à citação, geralmente atribuída a Napoleão Bonaparte, em que este afirma que a História é uma fábula face à qual se chegou a acordo.



tal desvio não favoreceria necessariamente a análise e, por isso mesmo, privilegiaram-se outras fontes para testar o seu controverso argumento.

Na tentativa de se chegar o mais perto possível à sempre problemática e questionável ‘verdade dos factos’, diversos contributos serão considerados. Para descortinar este importante período da História africana, em que a cooperação dos Estados recém-independentizados redundou na criação da Organização da Unidade Africana (OUA), privilegiar-se-ão múltiplos contributos analíticos, bem como algumas fontes primárias que reforçarão ou testarão as hipóteses avançadas por múltiplos autores (p. ex. Duffield 1984; Ferreira 2005; Makinda e Okumu 2007; Yusuf e Ouguergouz 2012).

Após a análise do período histórico que envolve a criação e início da OUA partir-se-á para um segmento descritivo-analítico que incide nas etapas fundamentais para a mudança, dispersão e consolidação da integração regional africana. Serão também enfatizadas as principais alterações decorrentes da transformação da OUA em União Africana (UA). Nesta segunda parte será de particular importância o contributo de Ennes Ferreira (2005), pela sua abrangência histórica, uma vez que o seu artigo faz um pertinente mapeamento e cronologia dos vários momentos e pulsões que conduziram à progressiva institucionalização por que foi passando a experiência integrativa africana, bem como as suas ramificações em projetos regionais complementares ao corpo continental. Acrescentar-se-ão outros contributos nesta secção (ex. Makinda e Okumu 2007; Peters 2010; Yusuf e Ouguergouz 2012), sendo que, para além dos analíticos, serão também privilegiadas as fontes documentais, nomeadamente os textos jurídicos que fundamentam as iniciativas integrativas africanas, especificamente a OUA e, posteriormente, a UA.

Ao analisar a OUA muitas das características que serão referidas acerca da SADC tornam-se mais claras e perceptíveis, nomeadamente os princípios de base intergovernamental que foram herdados por esta, a partir do legado daquela. Considera-se que a trajetória evolutiva da OUA, bem como os momentos que nortearam a sua criação são elementos de forte condicionalidade face às iniciativas regionais, que se articulam com o projeto de integração continental. Uma vez que no capítulo seguinte, a SADC, em particular o seu trajeto de integração económica, será

aprofundado, optou-se por, neste capítulo, enfatizar o projeto integrativo continental, bem como as heranças ao nível de natureza e funcionamento que deixou aos blocos regionais africanos. Privilegiar-se-á, assim, no âmbito da SADC, os seus antecedentes históricos e as principais características da sua trajetória institucional.

### **Primórdios da integração africana: identidade comum, objetivos díspares**

A OUA (1963) materializou, até à sua transformação em União Africana (2000), a entrada dos Estados africanos nas pulsões integrativas da segunda metade do séc. XX. Ao contrário da sua contraparte europeia que - à falta de um espírito pan-europeu enraizado - apostou em conquistas funcionais e em modelos tecnocráticos para alcançar posteriormente legitimidade, credibilidade e a própria construção da identidade, a experiência integrativa africana – ainda que pejada de preocupações materiais concretas – esteve desde o início imbuída de uma identidade espontaneamente cooperativa e comum (pan-africanismo) – analisado de seguida -, a qual não foi correspondida concretizações substancialmente significantes no plano da integração. Em que é que se refletiu o pan-africanismo nos princípios da OUA?

Falar de pan-africanismo pós- II Guerra Mundial<sup>24</sup> - na sua vertente de aplicação política e não ao nível intelectual e ativista pré-independências africanas<sup>25</sup> - é impossível sem referir o incontornável Kwame Nkrumah. Embora Nkrumah só se tenha abertamente pronunciado como proponente de uma união política de Estados africanos no ano da independência ganesa, em 1957 (Duffield 1984, 109), partiram de si, ao nível estatal, os apelos para a unidade transnacional africana.

Foi do então Primeiro-Ministro ganês que surgiu o desafio, feito aos restantes Estados africanos pós-coloniais (exceto África do Sul), de se realizar uma Conferência que os juntasse na discussão das grandes questões africanas e do papel destes novos Estados na ordem mundial. A Conferência de Estados Africanos Independentes

---

<sup>24</sup> Considera-se que, para efeitos da análise, o pan-africanismo anterior a 1945, não obstante o seu inegável contributo para os posteriores pan-africanistas, tem uma relevância apenas residual. Só a partir do fim da II Guerra Mundial a questão da descolonização em África, bem como a sua implementação em zonas tuteladas ou mandatadas desde o pós I Guerra Mundial (ex. Médio Oriente, Mesopotâmia, subcontinente indiano), passou a revestir-se de efetividade, catalisada inegavelmente por ter sido um dos pontos de consenso (e competição geopolítica) entre as duas superpotências antagónicas durante o início da Guerra Fria.

<sup>25</sup> ex. DuBois, Garvey, Padmore, Makonnen

realizou-se em 1958, em Acra, e contou com a participação de mais sete Estados<sup>26</sup>. Neste palco, Nkrumah enunciou os princípios orientadores desta nova fase de pan-africanismo, nomeadamente: (1) independência nacional, (2) consolidação nacional, (3) unidade e comunidade transnacional e (4) reconstrução económica e social (Makinda e Okumu 2007, 11).

Esta nova fase do movimento pan-africano não inovava apenas por ser levada a cabo por Estados já independentizados. A sua natureza era qualitativamente diferente da anterior na medida em que abarcava no movimento os países do Norte de África de influência árabe. Desse modo, dissipava a diluição entre os conceitos de africanismo e negritude. Esta indissociabilidade conceptual foi durante muito tempo difundida por ativistas pan-africanos em vários pontos do hemisfério ocidental, como consequência da diáspora africana.

Após a Conferência de Acra, muitas se seguiram, dividindo-se entre Conferências de Estados Independentes e Conferências dos Povos Africanos. As primeiras eram nuclearmente compostas por Estados já independentizados<sup>27</sup> e discutiam, a par de questões relacionadas com a luta anticolonial, assuntos respeitantes à consolidação e reconstrução nacional destes Estados recém-formados, com um pendor, porventura, mais pragmático que as segundas. As Conferências dos Povos Africanos tinham uma composição mais eclética, consistindo de múltiplos representantes tanto de países já independentes, como de movimentos de libertação em países ainda sob domínio colonial ou de minorias brancas. O seu escopo era mais abrangente e reivindicativo que o das Conferências interestatais, pois muitos dos participantes não estavam limitados por alianças, dependências externas ou outros constrangimentos que imprimissem mais moderação aos seus discursos. Estas eram verdadeiramente pan-africanistas no seu espírito, comprometendo-se inequivocamente com o ataque aos últimos redutos coloniais em África e inovando ao exortar à criação de uma União ou Comunidade de Estados Africanos (Duffield 1984, 110).

---

<sup>26</sup> Líbia, Etiópia, Sudão, Tunísia, Marrocos, Egito e Libéria.

<sup>27</sup> Embora permitissem, a partir da Cimeira de Adis Abeba (1960) a representação do Governo Provisório da República Argelina

Entre 1958 e 1963, dois movimentos concorrentes impunham uma complexa dinâmica ao conjunto de acontecimentos que conduziram à Carta da Organização da Unidade Africana (COUA). Se, por um lado, nas Conferências dos Povos Africanos se intensificavam os clamores por unidade e o apoio à luta armada anticolonial, nomeadamente nas de Túnis (1960) e do Cairo (1961), por outro, um movimento de pendor moderado ou conservador, emergia de Estados recentemente independentizados ou em vias de o serem, particularmente no grupo francófono.

Segundo Ian Duffield (1984, 111–112), a pressão que De Gaulle exerceu no sentido do adiamento da descolonização e na sua acomodação aos interesses franceses, enviesou a postura e configuração das unidades territoriais que se viriam a tornar Estados africanos. De Gaulle impôs uma cessação imediata de todos os apoios e ajudas vindas de França a todas as colónias que escolhessem a independência imediata e circunscreveu a possibilidade de independência às unidades individuais e não às grandes Federações da África Francófona Ocidental e Equatorial. Com estas condicionalidades De Gaulle não apenas conquistou aliados na defesa dos seus interesses na região - pois pouco depois concedeu-lhes a independência, mantendo as ajudas -, mas também perpetuou os laços de dependência desses novos Estados, pois, salvo raras exceções como a Costa do Marfim, os Estados que se formavam eram pobres em recursos e extensos em dimensão ou ricos em recursos naturais mas com pouca população para os desenvolver e sem o *know-how*, à data, para os explorar sustentavelmente em benefício próprio.

Tal como no caso da SADC se considera ser relevante a extrapolação de alguns modelos teóricos originalmente criados para as Comunidades Europeias, no caso da OUA, o constrangimento imposto pelo contexto integrativo europeu, é também visível. A integração africana deu-se *pari passu* com a europeia e, neste período, algumas das tensões vividas no palco europeu (ex. França vs. Reino Unido) foram transpostas para o panorama africano, devido à condicionalidade política a que estavam sujeitos alguns países. Os laços que mantinham com França levaram a que o grupo já referido de países francófonos<sup>28</sup> se mantivesse relutante em participar nas iniciativas propostas

---

<sup>28</sup> À exceção da Guiné-Conacri, liderada por Sékou Touré, que optou pela independência imediata

por países anglófonos (ex. Gana). Foram até criados grupos concorrentes (União Africana e Malgaxe<sup>29</sup> mais os países de pendor soberanista<sup>30</sup>, i. e., o Bloco de Monróvia<sup>31</sup>) às perspectivas vistas como mais federativas, dos Estados considerados “mais pan-africanistas” e menos comprometidos com o princípio de não-ingerência, que subordinavam à cooperação e unidade africana (Grupo Casablanca<sup>32</sup>) (Duffield 1984, 114).

O ano de 1963 deixava transparecer a vitória de um pan-africanismo protecionista, soberanista e cético face a perturbações na ordem política interna dos Estados africanos<sup>33</sup>. Esta atmosfera de ceticismo face ao ideal de pan-africanismo visto como conducente à integração política e à alteração de fronteiras teve um impacto direto na Conferência de Adis Abeba (1963), de onde emergiria a OUA. Duas das suas externalidades imediatas foram: a desaceleração do projeto de Nkrumah (união política e redefinição de fronteiras) e o medo da incerteza política (Makinda e Okumu 2007, 11). Isto levou a que a criação da OUA, habilidosamente preparada pelo líder etíope Haile Selassie, anfitrião da Conferência, se estruturasse segundo apelos à unanimidade e à organização como facilitadora da resolução de disputas entre os Estados africanos (Duffield 1984, 115). Este ambiente dificultou a defesa aberta de outros projetos, por parte de vozes dissidentes (ex. Gana e Uganda).

Não obstante a influência europeia – reconhecida e analisada -, foi de semelhante importância o impacto das disposições da Carta das Nações Unidas. Esta condicionou e impulsionou um dos principais traços da OUA, que foi a defesa quase

---

<sup>29</sup> Países formados após das antigas colónias da África Francófona Ocidental e Equatorial, à exceção do Mali e da Guiné-Conacri.

<sup>30</sup> Etiópia, Libéria, Líbia (de ambos os blocos), Nigéria, Serra Leoa, Somália, Togo e Tunísia

<sup>31</sup> Bloco criado como resultado da Conferência de Monróvia (maio de 1961), convocada como resposta às políticas consideradas intervencionistas dos países do Grupo de Casablanca no decorrer do conflito no Congo (tentativa de secessão na província de Katanga, golpe de Estado e assassinato de Patrice Lumumba, intervenção da ONU).

<sup>32</sup> Grupo que emergiu após a Conferência de Casablanca (janeiro de 1961), convocada para a discussão da crise no Congo, e composto pelo Gana, Guiné, Mali, Marrocos, Egito, Líbia e o Governo Provisório da Argélia.

<sup>33</sup> Logo em janeiro, o golpe militar e consequente assassinato do presidente togolês Olympio teve importantes repercussões continentais. O Togo era um dos membros do Grupo de Monróvia e a morte do seu Presidente foi (especulativamente) imputada a Nkrumah como boicote a este Grupo (Makinda e Okumu 2007, 11) e/ou eventual retaliação pela recusa togolesa em integrar o seu projeto de integração entre Gana e Togo, o qual não apenas foi rejeitado como considerado insultuoso pelo último (Ferreira 2005, 78).

sacralizada dos princípios da soberania e da não-ingrerência (Makinda e Okumu 2007, 26).

A aprovação da Carta da OUA ditou a derrota das Conferências dos Povos Africanos, que perderam para os Estados. A OUA comportou-se como uma plataforma de preservação mútua, tendo a soberania, a não-ingrerência e a garantia da segurança das elites no poder como principais pilares. A única exceção para a política de não-intervenção residia no apoio a movimentos de libertação em países ainda sob domínio colonial ou governados por minorias brancas (Makinda e Okumu 2007, 12). Ainda que possivelmente controverso ou polêmico, considera-se pertinente referir que o compromisso em emancipar as populações africanas do domínio por minorias brancas não teve paralelo nos governos por minorias autóctones, que não deixaram de ser protegidas e até fortificadas pelos princípios da organização. Parafraseando Ennes Ferreira, relativamente às fronteiras pós-coloniais: reivindicações de uma identidade pré-colonial e a sua reposição para ultrapassar o artificialismo imposto pela partição e domínio estrangeiro do continente sucumbiram perante a perspectiva do poder nacional (Ferreira 2005, 77–78).

No plano continental, a OUA sempre se mostrou renitente em perturbar a ordem estatocêntrica adquirida pelo continente aquando do fim da colonização. As mesmas nações que, durante o jugo colonial, se batiam contra o direito à integridade territorial do Estado, recorrendo ao legado de Wilson para defenderem a sua autodeterminação, quando se tornaram Estados evitaram ao máximo recorrer a esta terminologia para lidar com as suas questões domésticas (Denhez 2009, 36). Por isso mesmo, no seu art.º 2º, a Carta da extinta Organização da Unidade Africana (COUA) consagrava a defesa da soberania dos Estados, bem como a sua integridade territorial e independência, num princípio que, à partida, protegeria os Estados de investidas neocoloniais, mas que, efetivamente, foi mais profícuo no seu fortalecimento interno face aos restantes Estados Africanos e eventuais movimentos secessionistas.

No seu art.º 3, a Carta reitera a defesa da soberania e integridade territorial<sup>34</sup>, acrescentando o compromisso com a não-ingrerência<sup>35</sup> e a condenação aberta de todo

---

<sup>34</sup> Art.º 3.1 e 3.3 da COUA

<sup>35</sup> art.º 3.2

e qualquer ato subversivo face às elites governantes, em particular, o assassinato político<sup>36</sup>. A OUA demonstrou que este tipo de postura pode ser favorável à consolidação das elites nacionais, mas não necessariamente à das nações, pois esta atitude degenera não raras vezes numa alienação das populações de projetos que deveriam redundar no seu próprio desenvolvimento. Como os autores Makinda e Okumu fazem questão de referir, nem sempre a segurança e salvaguarda das elites se traduziu nos mesmos pressupostos para as populações (Makinda e Okumu 2007, 12).

Curiosamente, dentro do art.º 3 (Princípios) os únicos dois pontos verdadeiramente ligados à unidade africana e ao seu legado pan-africanista ocuparam uma posição visivelmente subordinada aos restantes. A dedicação votada em prol da emancipação de todos os Estados Africanos tanto do jugo colonial como do domínio por minorias brancas, bem como a afirmação da política de não alinhamento exaltada na primeira Conferência de Estados Independentes Africanos (Acra – 1958), respetivamente, pontos 6 e 7 do referido artigo, ocupam as últimas posições de entre os princípios orientadores da organização. Ainda que se possa contestar que a ordem dos artigos não implica uma sua hierarquização, considera-se elucidativo que apenas se devam dois princípios específicos à unidade e legado pan-africanista e anticolonial<sup>37</sup>, de entre a totalidade dos princípios escolhidos para uma organização votada à Unidade Africana.

Segundo Oliver e Atmore (1967, 305), as mesmas pressões que afastavam os Estados da integração continental, também contribuíam para o distanciamento de alguns Estados de ideais democráticos e pluralistas. Num contexto de coexistência de múltiplas etnias e costumes contrastantes sob uma mesma superestrutura herdada do colonialismo, a ideia de incorporação de conflito facilmente era preterida em favor de sistemas de Partido Único, em que a vanguarda ideológica (elite) dos povos das novas nações africanas os uniria sob a égide de princípios cuja doutrinação posteriormente se transporia e confundiria com os ideais nacionais.

---

<sup>36</sup> art.º 3.5

<sup>37</sup> O princípio do não-alinhamento, não obstante o seu papel – mais histórico e teórico que efetivo - no desenvolvimento dos princípios da integração e política externa africanas, não singulariza o movimento africano, uma vez que foi consagrado na Conferência de Bandung (1955), palco da emergência do Movimento dos Não-alinhados.

Quanto à sua estrutura institucional, a OUA refletia visivelmente o seu pendor intergovernamental. A COUA indicava uma relutância em criar uma organização musculada e com prerrogativas institucionais que desincentivassem a participação estatal. O consenso foi, tal como é referido no capítulo teórico, em volta do denominador mínimo comum face ao qual os Estados se dispuseram a comprometer-se. A organização era composta por quatro órgãos<sup>38</sup>, nomeadamente, a Assembleia de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros, o Secretariado Geral e a Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem.

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo<sup>39</sup> era indiscutivelmente o organismo mais forte da instituição, algo consagrado na própria Carta que a descreve como «*órgão supremo da organização*». Composto pelos Chefes de Estado ou Governo de cada um dos Estados Membros, ou os seus legítimos representantes, tinha como principais responsabilidades a discussão das questões de interesse comum aos Estados Membros, procurando coordenar e harmonizar as políticas da OUA, sendo, na prática, um órgão legislativo. Fazendo jus ao carácter minimalista da Carta, os seus âmbitos de ação foram deixados em aberto. A Assembleia tinha ainda a prerrogativa de rever a estrutura e funções de qualquer órgão previsto na Carta. É, porventura interessante referir que, não obstante o seu cariz intergovernamental, os seus procedimentos decisórios eram, à data, de pendor “mais supranacional” que as Comunidades Europeias que passariam ainda por muitas crises até chegarem à votação por maioria qualificada (de dois terços<sup>40</sup>), adotada desde o início pela OUA, ou maioria simples em questões de procedimento<sup>41</sup>.

O Conselho de Ministros (art.º12º - 15º), composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros (ou outros) dos Estados Membros, tinha como funções primordiais a preparação das Conferências da Assembleia, bem como a implementação das políticas por esta escolhidas e a coordenação da cooperação interafricana (art.º 13º). Este órgão obedecia à regra de maioria simples para todas as decisões. O Conselho, responsável perante a Assembleia, era o órgão executivo por

---

<sup>38</sup> art.º 7 da COUA

<sup>39</sup> art.º 8

<sup>40</sup> art.º 10.2 da COUA

<sup>41</sup> Art.º10.3



excelência da organização, segundo as previsões da Carta. O Secretariado (art.º 16º - 18º) tinha responsabilidades de certo modo abstratas, ficando apenas explícita a sua função de direção dos assuntos de secretaria (art.º16º). As funções essencialmente administrativas adscritas a este órgão revelam o ceticismo face à atribuição de um papel executivo a um organismo exclusivamente responsável perante a Organização e não perante os Estados Membros (art.º 18.1 e 18.2).

A Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem (art.º 19º), na ótica aqui defendida, revela a desconfiança face a termos como Tribunal e a consequente jurisdição que a estes se subentende. A sua função de resolução pacífica de disputas entre Estados Membros serviu os seus propósitos na reconciliação de Estados discordantes em alguns momentos (ex. após a Guerra Civil na Nigéria, conseguiu conciliar antigos apoiantes do Biafra ao governo nigeriano), mas não foi suficiente para conter a espiral destrutiva de conflitos que assolaram o continente após a conquista das independências africanas (Duffield 1984, 116). Para além disso, a função de interpretação da Carta, estava sob a alçada da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (art.º 27º), algo que reitera a leitura intergovernamental que se faz da OUA.

Algo que facilmente poderia parecer um paradoxo (votação por maiorias e, simultaneamente, pouquíssimos poderes atribuídos ao único órgão supranacional) serviu, no caso da OUA, de mecanismo de equilíbrio. Ao acederem a maiorias como métodos de votação, enquanto por outro lado atribuíam poderes praticamente só administrativos ao organismo supranacional da OUA, os Estados Membros garantiam que as principais prerrogativas institucionais se mantinham nas suas mãos, garantindo deste modo operacionalidade da organização sem lhe conceder jurisdição sobre o seu território.

Antes de se analisar, sinteticamente, as várias etapas integrativas por que a OUA passou até se transformar em UA, considera-se de categórica importância uma pequena reflexão acerca da história da criação da OUA. Após a análise feita, torna-se possível refletir sobre as palavras introdutórias de Walter Rodney. Avaliando o percurso histórico da OUA conclui-se que esta se perfilou, não como uma ilusão de unidade, mas mais como um reflexo da mudança de liderança na vanguarda da unidade africana. Ao espelhar um pan-africanismo liderado por Estados e não por

ativismo dedicado a erigir a unidade com base nos valores comuns e no legado partilhado (Makinda e Okumu 2007, 14), as premissas para a unidade africana alteraram-se. Durante décadas inúmeros pan-africanistas bateram-se pela conquista da independência das colónias africanas, contudo, talvez não contassem com a externalidade de que assim que novos Estados nascessem, as suas lealdades, prioridades e interesses também se transformassem. Contudo, a prova, porventura teleológica, de que a OUA não destruiu o pan-africanismo, foi materializada pelo facto de que, quarenta anos depois da sua criação, uma nova organização, que se reconcilia com alguns dos pressupostos entretanto deixados para trás, substituiu a sua predecessora.

## **Institucionalização dos processos integrativos**

### ***De OUA a UA***

A OUA e os Estados que a compunham viam na cooperação e eventual integração regional meios para o desenvolvimento económico africano, bem como para a redução da dependência externa do continente (Ferreira 2005, 65). A segunda metade da década de 60, porventura galvanizada pelo crescimento europeu no pós-guerra – percecionado como correlacionado com as Comunidades Europeias -, trouxe uma maior ênfase no compromisso com a integração económica, cristalizado na vontade expressa de criação de uma Comunidade Económica Africana (CEA) (Ferreira 2005, 65).

Entre finais da década de 60 e o início da década de 80, foi reafirmado em múltiplas Cimeiras o desejo de criação de uma Comunidade Económica, ainda que não fosse acompanhado por concretizações efetivas nesse sentido até à década de 90. As Cimeiras de Argel (1968) e Adis Abeba (1970 e 1973) reiteraram a importância deste projeto, embora o mesmo só tenha sido oficializado na Cimeira de Libreville (1977). A transição para os anos 80 revelou um novo fôlego no espírito integrativo materializado na Declaração do Compromisso de Monróvia (1979) que previa a criação de um Mercado Comum Africano (primeiro passo concreto em prol da CEA) e no Plano de

Ação de Lagos (1980), documento resultante da I Cimeira Económica Extraordinária da OUA (Ferreira 2005, 65).

Depois do Plano de Ação de Lagos, outro documento veio a ser pioneiro para a História da integração africana, colmatando um vazio normativo deixado pela COUA, designadamente: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (Nairobi – 1981). Com esta Carta foram igualmente incorporados pela OUA a Declaração de Grand Bay e o Plano de Ação de Direitos Humanos. Este momentum em prol da reflexão acerca dos Direitos Humanos levou a que se estabelecesse em Banjul (Gâmbia), a Comissão Africana de Direitos Humanos.

Este fulgor integrativo trazido pelos anos 80 e a maior abertura demonstrada pelos países africanos à diversificação de parceiros foi benéfica para a multiplicação de iniciativas, nomeadamente as de âmbito desenvolvimentista. O Programa Prioritário para a Recuperação Económica de África (1985) foi uma destas iniciativas, visando suprir as múltiplas carências suscitadas pela crise de desenvolvimento do continente, não apenas ao nível populacional (seca, fome, epidemias, etc.), mas ao nível estatal, cujo desenvolvimento estava *a priori* atrofiado pelo incomensurável peso das dívidas externas sobre os países africanos. Em 1990, a OUA emite a Declaração sobre a Situação Política e Socioeconómica em África, bem como a Carta da Participação Popular, demonstrando o reforço do seu compromisso com as causas socioeconómicas e a inclusão da população africana, durante muito tempo alienada dos temas respeitantes ao seu desenvolvimento.

Este compromisso renovado com a inclusividade, os Direitos Humanos e socioeconómicos demonstrava uma maior permeabilidade por parte do continente africano face aos ideais e práticas do Bloco Ocidental, durante muito tempo preterido por um “não-alinhamento” de pendor socialista. Acrescenta-se ainda o facto de que a progressiva redução de disponibilidade económica por parte do Bloco Socialista, bem como os problemas internos que enfrentava (Queda do Muro de Berlim, democratização e liberalização dos Países do Pacto de Varsóvia), complementados ainda pela gradual liberalização por que a própria URSS passava (*Perestroika* e *Glasnost* de Gorbachev), conferiam garantias aos países africanos de que esta transição em prol de um maior liberalismo político e económico não apenas lhes traria dividendos,

através da multiplicação de parceiros, como não seria alvo de represálias dos parceiros tradicionais durante a Guerra Fria.

O princípio dos anos 90 marcou aquele que viria a ser o mais definitivo passo em prol da integração económica do continente, bem como da integração regional, o Tratado de Abuja (1991)<sup>42</sup>. Depois de se constatar que o prazo estipulado para a CEA (2000) era inexequível, traçaram-se, neste Tratado novas metas e etapas (fundamentadas nas Comunidades Económicas Regionais), como consta da Tabela 3, abaixo, que funcionariam como pré-requisito para a prossecução do objetivo ulterior, a integração económica do continente africano como um todo. Esta foi a mais sólida e mensurável prova do compromisso africano para com a integração e da sua perspetivação enquanto âncora para o desenvolvimento.

**Tabela 3 - Metas Integrativas - Tratado de Abuja (1991).**

<b>METAS INTEGRATIVAS PREVISTAS PELO TRATADO DE ABUJA (1991)</b>	
<i>Medida</i>	<b>Prazo</b>
1. <i>Reforço das comunidades económicas regionais existentes, bem como a sua criação quando necessária</i>	1999
2. <i>Estabilização de tarifas e barreiras não-tarifárias no comércio regional, reforço da integração sectorial<sup>1</sup> e coordenação e harmonização das atividades regionais</i>	2007
3. <i>Implementação de áreas de comércio livre e uniões aduaneiras</i>	2017
4. <i>Coordenação e harmonização do sistema tarifário e não-tarifário entre comunidades regionais, por forma a estabelecer uma União Aduaneira continental</i>	2019
5. <i>Estabelecimento de um Mercado Comum e adoção de políticas comuns</i>	2023
6. <i>Integração dos setores económicos; criação de um Banco Central Africano e moeda única continental. Implementação de uma União Económica e Monetária Africana e criação e eleição do Parlamento Pan-Africano</i>	2028

**Fonte: OUA, (1991). Treaty Establishing the African Economic Community. Elaboração própria.**

Na segunda metade da década de 90 deram-se os últimos passos que viriam a ditar o advento da UA. Em 1995, a Agenda de Ação de Cairo consubstanciou-se num programa para relançar o desenvolvimento africano nas suas vertentes política, económica e social e, em 1997, os países africanos dão mais uma prova de unidade ao

<sup>42</sup> Treaty Establishing the African Economic Community

adotarem uma Posição Africana Comum sobre a Crise da Dívida Externa de África (1997).

A adoção de estratégias e agendas comuns testemunhavam o compromisso dos países africanos com uma maior unidade interestatal, contudo, esta predisposição harmoniosa para a cooperação carecia de solidez institucional. Como foi referido no capítulo teórico na análise do contributo de Keohane (1988), um período de harmonia, precisamente pela sua natureza espontânea, não garante *per se* a solidez de um momento cooperativo, pois facilmente de esboroa perante momentos de discórdia em que, até Estados com interesses comuns ou complementares, se antagonizam. Para solidificar os laços entre os Estados e torná-los resilientes a flutuações na sua disposição para a cooperação torna-se necessária a sua institucionalização. Por outro lado, o reconhecimento das limitações da OUA, tanto na concretização dos ideais pan-africanistas, como na resolução e gestão dos problemas africanos (Yusuf e Ouguergouz 2012, 20), contribuía para um desejo generalizado de mudança. Foi precisamente isto que se fez a 9 de setembro de 1999, quando, na Sessão Extraordinária de Sirte, foi acordado o estabelecimento da União Africana.

O grande proponente deste regresso aos ideais do pan-africanismo de Nkrumah foi Muammar al-Khaddafi, o emblemático líder líbio que, eventualmente desencantado com o seu projeto pan-arabista, recuperou as premissas pan-africanistas de final dos anos 50 para propor a criação de uma nova organização, os “Estados Unidos de África”, fortemente inspirada no sistema federalista norte-americano e no modelo europeu de integração (Yusuf e Ouguergouz 2012, 18). A Declaração de Sirte exortava à criação desta nova entidade institucional para que se acelerasse o processo de integração no continente – visto como vital para o seu desenvolvimento – e se possibilitasse, pela primeira vez, aos países africanos a extração de dividendos satisfatórios da globalização da economia. Embora vista como positiva e como uma oportunidade para que África ocupasse o seu “justo” papel na economia global, à globalização eram também imputados alguns dos problemas políticos e socioeconómicos de que África padecia, pelo que esta nova fase da integração seria um método de adaptar o continente africano às exigências de um mundo globalizado, do qual fosse também ele beneficiário (Yusuf e Ouguergouz, p. 19).

O ano de 2000 selou os compromissos desencadeados no início dos anos noventa. Ainda antes da adoção do Ato Constitutivo da União Africana (ACUA), são emitidas as Declarações de Lomé sobre o Quadro de Resposta da OUA às Mudanças Inconstitucionais e a Declaração Solene sobre a Conferência de Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação que estabelece os princípios fundamentais para a promoção da democracia e boa governação no continente. Estes documentos, em conjunto com os que já vinham a ser aprovados desde os anos 80, marcam a atmosfera em que é adotado o ACUA, adotado na Cimeira de Lomé (2000), imprimindo uma forte feição normativa à instituição que substituiria a OUA.

Em 2001, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD<sup>43</sup>) é aprovada como programa económico da UA na Cimeira de Lusaca, reforçando a sua capacidade de ultrapassar os bloqueios à integração regional (Ferreira 2005, 71). A nova instituição foi inaugurada na Cimeira de Durban (2002), que foi palco da primeira Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.

Ao nível da sua estrutura institucional, a UA herda os órgãos basilares da sua predecessora, no entanto, aposta numa configuração mais sólida e ao mesmo tempo abrangente das suas funções e prerrogativas, bem como numa multiplicação dos organismos existentes, espelho das suas renovadas e aumentadas responsabilidades integrativas. Aos já conhecidos Assembleia (agora Conferência da União – art.º 5.1 [a]), Conselho (renomeado Conselho Executivo – art.º 5.1[b]) e Comissão (que deixa de se chamar Secretariado Geral – art.º 5.1[e]), acrescentam-se dois órgãos de suma importância: um sem paralelo na OUA, o Parlamento Pan-africano (art.º 5.1[c]), e outro, o Tribunal de Justiça (art.º 5.1[d]) que supera as prerrogativas e escopo do seu tímido predecessor, a antiga Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem. Para além destes cinco órgãos primordiais, o Ato Constitutivo da UA prevê ainda o Comité de Representantes Permanentes (art.º 5.1[f]), os Comités Técnicos Especializados (art.º 5.1[g]), o Conselho Económico, Social e Cultural (art.º 5.1[h]) e as Instituições Financeiras (art.º 5.1[i]).

---

<sup>43</sup> New Economic Partnership for African Development

Antes de se proceder a uma resumida apresentação e análise dos principais órgãos da UA, considera-se pertinente refletir acerca da profunda alteração que sofreram os princípios que a regem, face ao anterior quadro valorativo da OUA.

A primeira diz respeito à nova visão sobre o princípio da não-ingerência. Mantendo-se a não-ingerência na ordem interna de um Estado, por parte de outro (art.º 4.g), a UA passa a ter esta prerrogativa em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, em conformidade com decisões da Conferência (art.º 4.h). O precedente aberto para a ação coletiva securitária da União é também indiciado pela disposição do art.º 4.d) que prevê o estabelecimento de uma política de defesa comum africana.

O segundo ponto que se considera relevante é a inclusão dos cidadãos africanos no projeto integrativo, cuja participação passa a ser assegurada através do Parlamento Pan-Africano. Embora este se consubstancie ainda numa representação indireta (deputados eleitos pelas legislaturas nacionais de 47 dos 54 EM) e não disponha de capacidade legislativa plena (poderes essencialmente consultivos), tem como objetivos o pleno exercício de prerrogativas legislativas, bem como a sua eleição direta por sufrágio universal, algo que augura desenvolvimentos expectavelmente favoráveis.

Em terceiro lugar, as múltiplas menções a princípios de elevada normatividade são também uma novidade, na medida em que na COUA não eram feitas referências ao regime ou práticas políticas promovidos pela instituição, como os que agora constam do ACUA (princípios democráticos, pelos direitos humanos, pelo Estado de direito e pela boa governação – art.º 4.m). O ACUA faz igualmente menção aos Direitos Humanos, na condenação de genocídio e crimes contra a humanidade (art.º 4.m), no respeito pela santidade da vida humana (art.º 4.o) e na promoção da igualdade de género (art.º 4.l).

Por último, deve ainda referir-se que a anterior salvaguarda e proteção das elites ganha aqui outros contornos, menos personalizados e menos protecionistas dos detentores do poder. A condenação dos assassinatos políticos, atividades subversivas e atos terroristas, que se mantém (art.º 4.o), reveste-se de uma natureza mais humanista, interligando-se com a santidade da vida humana *per se* e não apenas com a

vida humana “política”. No mesmo sentido, a condenação e rejeição de alterações inconstitucionais de governo (4.p), embora dê salvaguardas aos incumbentes, abre também caminho para transições pacíficas e de, preferência, pactuadas para outros regimes.

Quanto aos órgãos institucionais, considera-se relevante mencionar uma alteração no método de decisão, transversal à Conferência da União e ao Conselho Executivo. Ambos os organismos (art.º 7º e art.º 11º, respetivamente), ainda que mantenham a votação por maioria qualificada de dois terços, salvo para questões procedimentais (maioria simples), relegam-na para uma posição subordinada ao consenso, que passa a ser o método privilegiado, à falta do qual se escolhe o seguinte.

Relativamente às funções de ambos os órgãos, deve salientar-se a enumeração e descrição das funções, poderes e áreas em que estes passam a exercer a sua jurisdição. A Conferência permanece (face ao seu órgão predecessor na OUA) como órgão primordial na determinação das políticas comuns da União (art.º 9.1[a]), bem como na monitorização da sua implementação, e a zelar pela sua aplicação por todos os Estados Membros (art.º 9.1[e]). Passa igualmente a dar diretivas ao Conselho Executivo sobre a gestão de conflitos, de situações de guerra e outras emergências e sobre a restauração da paz (art.º 9.1[g]) e a adotar o orçamento na vez deste órgão (art.º 9.1[f]); mas perde a sua prerrogativa de interpretação do ACUA (art.º 26º), que passa para o Tribunal, cujos Juízes são por si nomeados e/ou demitidos (art.º 9.1[h]).

O Conselho passa a ter a prerrogativa de coordenar a tomada de decisão sobre políticas em áreas de interesse comum para os Estados Membros (art.º 13.1), tendo doze áreas específicas sob a sua alçada<sup>44</sup>. Mantém-se responsável perante a Conferência e tem como função a supervisão da implementação das políticas por ela formuladas (art.º 13.2). Os Comitês Técnicos Especializados, anteriormente articulados com a Assembleia da OUA, passam a trabalhar de acordo com as funções que lhes

---

<sup>44</sup> Comércio externo ; Energia, Indústria e Recursos Minerais; Alimentação, recursos agrícolas e animais, produção pecuária e florestas; Recursos hídricos e irrigação; Proteção ambiental, ação humanitária, resposta e alívio em caso de calamidades, e ciência e tecnologia; Transportes e Comunicações; Seguros; Educação, saúde, cultura e desenvolvimento de recursos humanos; Ciência e tecnologia; Questões de nacionalidade, residência e imigração; Segurança social, incluindo a formulação de políticas de cuidados materno-infantis, assim como de políticas relacionadas com os incapacitados e diminuídos; Instituição de um sistema de medalhas, prémios, africanos.



sejam delegadas pelo Conselho (art.º 13.3). As suas funções preparatórias dos trabalhos da Assembleia deixam de existir, sendo parcialmente delegadas para o Comité de Representantes Permanentes, cujas funções preparatórias recaem sobre os trabalhos do Conselho (art.º 21.2), perante o qual é responsável.

A Comissão, correspondente ao Secretariado da União (art.º 20º), não tem as disposições relativas ao seu funcionamento previstas no ACUA, uma vez que a sua estrutura, funções e regulamentos são relegados para futura determinação pela Conferência (art.º 20.4). Referências acerca do seu cariz supranacional são omitidas, embora se pressuponha, por se tratar de um Secretariado, que o seu canal de responsabilização remonte à própria instituição e não aos EM que a compõem. O Parlamento Pan-Africano (art.º 17º), bem como o Tribunal de Justiça (art.º 18º) e as Instituições Financeiras (Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e Banco Africano de Investimento – art.º 19º), pela sua complexidade e abrangência singulares, são apenas genericamente mencionados pelo ACUA, que prevê que as suas disposições constem de Protocolos específicos.

Quanto ao Parlamento há contudo que referir que a sua implementação é verdadeiramente inovadora e ambiciosa, uma vez que implicará um salto quantitativo e qualitativo de escalas nacionais muitas vezes ainda não democratizadas, para uma escala continental que o pretende ser, mas cujo impacto na vida quotidiana das populações não é ainda decisivo e marcante. Relativamente ao Tribunal, será interessante ver a sua evolução e implementação, sendo que à partida, já desempenha uma função que desde sempre deveria ter sido sua (na OUA), que é a de interpretação dos documentos legais que fundamentam esta iniciativa integrativa.

Por último, alguns desenvolvimentos têm visado o reforço institucional desta instituição. O seu principal proponente, promotor e financiador é a União Europeia, que pretende ver na sua homóloga africana uma organização forte e capaz de influenciar os destinos africanos à escala continental, justificando, deste modo e globalmente, a pertinência deste tipo de arranjos integrativos. Na Cimeira de Bruxelas, em 2014, a UE aprovou o seu primeiro Programa Pan-africano (PanAf) 2014-2020 que inova por ser a primeira iniciativa de cooperação com o continente africano que o faz tratando África como um todo, com a sua contraparte UA como interlocutora e

intermediária, e procurando incidir nas áreas que beneficiam das economias de escala e que ganham um valor-acrescentado por serem adereçadas a esta escala macro.

Este programa está enquadrado pela Joint Africa EU Strategy (JAES - Cimeira de Lisboa, 2007) que, desde a sua implementação, carecia de um instrumento que lhe fosse dedicado para efetivar, de forma eficiente, as aspirações da Estratégia.

Não obstante aceção que se possa fazer destes desenvolvimentos, há certas considerações, porventura perspetivadas como pessimistas, que não se podem, neste âmbito, deixar de fazer. Embora o apoio no reforço institucional das instituições integrativas africanas (UA e Comunidades Económicas Regionais) e ajuda ao desenvolvimento se possam traduzir em capacitação significativa do ponto de vista institucional (ex. Secretariado da SADC alcançou os Standards Internacionais de Observância de Boas Práticas<sup>45</sup>) e em melhorias no bem-estar e desenvolvimento das populações africanas (de importância categórica, independentemente da proveniência da ajuda); não será, no médio/longo-prazo, benéfico que todas as conquistas feitas no sentido da integração se atribuam ao elemento da influência externa. Isto porque se não houver um envolvimento e uma mobilização endógena, não apenas das elites dentro das estruturas de integração, mas dos EM e, principalmente das populações, em prol dos objetivos traçados por via de parcerias externas – por mais positivas que se venham a mostrar -, não há garantia de sustentabilidade e durabilidade dos mesmos.

Esta falta de sustentabilidade que se advoga não se atribui apenas à crença profusamente disseminada de que um projeto ou ação que envolva os seus destinatários/beneficiários tem mais garantias de sucesso. Não obstante a validade deste argumento, que aqui se partilha, a preocupação aqui exprimida provém de análises de pendor mais realista ou intergovernamental que vão no sentido de desconstruir o nexo de causalidade que subjaz à promoção deste tipo de iniciativas por parte da UE. Se a UE promove este tipo de iniciativas com o intuito de legitimar a sua própria estrutura ao nível internacional, não obstante as suas preocupações ao nível normativo, é

---

<sup>45</sup> Feito alcançado em 2012 e que se traduz efetivamente numa elegibilidade para receber e gerir a um nível supranacional, pacotes de financiamento, que deixam de depender da intermediação e agência estatal. Algo que reforça a sua capacidade de promoção e implementação de iniciativas regionais. Este ponto será desenvolvido no último capítulo.

porque, atualmente, a África e à UA é atribuído um valor estratégico. A UA é vista como a instituição que mais se adapta a uma das vertentes da projeção internacional da UE como player global (palco para a prossecução dos seus objetivos enquanto “poder normativo” devido às carências ao nível de desenvolvimento humano e económico, possibilidade de uso da condicionalidade, dependência de fundos externos, etc.) e, por isso, só enquanto for percecionada sob estes cânones merecerá este tipo de atenção e intervenção.

Caso a UA não se dedique à criação de modalidades autonómicas para a prossecução dos seus próprios objetivos (que podem até ser os mesmos que os traçados conjuntamente com a UE), ficará dependente do seu estatuto enquanto organização de interesse estratégico para manter a atual tendência de apoio à sua consolidação. Mesmo que se considere que este estatuto provavelmente se manterá, uma instituição, Estado ou indivíduo, não deve, por norma, fazer depender das veleidades de outro, o seu maior ou menor sucesso. Acrescenta-se ainda que, caso a UA considere esta parceria crucial para o seu desenvolvimento no longo prazo, algo que é válido, seria benéfico que a fosse reforçando com arranjos institucionalizados que partam de iniciativas suas para a tornar menos dependente de interesses conjunturais, por mais duradouros que estes se possam afigurar. A JAES foi um bom passo neste sentido, embora tenha sido realizada no âmbito de um evento europeu.

Contudo, e neste ponto em linha com os pressupostos neofuncionalistas, uma vez implementada uma dinâmica integrativa forte (independentemente do seu real promotor) e que se faça acompanhar por ganhos observáveis ao nível de crescimento e desenvolvimento (inclusivo), novos atores podem movimentar-se em prol de causas que passam a tomar como suas e ganhos efetivos ao nível continental poderão, eventualmente, replicar-se com sucesso à escala regional, nacional e local.

### ***De SADCC a SADC***

A SADC, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, é a organização adscrita a esta área geográfica, compreendendo atualmente 15 Estados Membros<sup>46</sup>. Esta organização herda diretamente o legado da SADCC, inaugurada em

---

<sup>46</sup> África do Sul, Angola, Botswana, RD Congo, Lesoto, Madagáscar, Maláui, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe

1980, por iniciativa da organização informal dos *Frontline States*<sup>47</sup> (Estados da Linha da Frente<sup>48</sup>).

A questão da descolonização, nomeadamente a Guerra Rodésia-Zimbabwe, mas também as lutas de libertação no então Império Colonial Português em África, fizeram emergir a comunidade de Estados *Frontline States (FLS)*. O seu advento deu-se no início dos anos setenta, quando a OUA decidiu estabelecer um Comité de Libertação sediado na capital da Tanzânia (Dar es Salaam) que tinha como objetivo a mobilização continental (dos Estados independentes fronteiriços com os ainda colonizados) e mundial em prol da causa anticolonial e, especificamente, dos movimentos independentistas ou antissegregacionistas em luta em Angola (MPLA), Moçambique (FRELIMO), Zimbabwe (ZAPU e ZANU), Namíbia (SWAPO) e África do Sul (ANC e PAC) (Murapa 2002, 157).

Com a independência de Angola, Moçambique e Zimbabwe e sua consequente entrada nos FLS, a questão económica passou a ser priorizada. Julius Nyerere, o emblemático pan-africanista presidente da Tanzânia, convocou para esse efeito uma reunião em Arusha, em 1979 (ibid). Através da Declaração de Arusha, os FLS apostaram na criação de uma conferência que capacitasse os Estados independentes e anticolonialistas da região, ajudando-os a reduzir a dependência, conter e transformar a potência com mais resquícios de colonialismo da África Austral – a África do Sul<sup>49</sup> (M. Evans 1984, 2). Os Estados da «Linha da Frente» foram, neste sentido, verdadeiramente singulares, por terem consubstanciado a aliança diplomática mais fortemente dedicada a exercer uma decisiva pressão para a subversão do regime sul-africano, ainda que não a um nível marcadamente securitário e militar (M. Evans 1984, 5). Em 1980, a Declaração de Lusaca (em prol da libertação<sup>50</sup> económica) estabelece a

---

<sup>47</sup> Angola, Botswana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

<sup>48</sup> Linha da Frente na luta anticolonial, pressupõe-se, uma vez que a África Austral foi o derradeiro reduto do colonialismo em África.

<sup>49</sup> Não pelo seu estatuto de potência colonial, mas pela prática institucionalizada de segregação racial e pela relação de domínio quasi-colonial que mantinha relativamente à Namíbia (tratada como uma província de facto).

<sup>50</sup> Do inglês « liberation », facilmente conducente a uma tradução intuitiva, mas superficial, que poderia levar ao termo « liberalização », algo que não corresponde à realidade económica dos países integrantes, muitos com economia planificada e de orientação marxista-leninista, com sistemas de Partido Único. A opção pelo termo “libertação”, ainda que discutível, prende-se com a necessidade de realçar que os países pretendiam libertar-se da dependência face à potência sul-africana, procurando, através da

SADCC, reunindo nove Estados independentes da região<sup>51</sup> sob a égide da cooperação económica em prol do desenvolvimento dos países integrantes, abrindo caminho para a construção de uma estrutura formal que orientasse a integração regional.

A Conferência visava a concertação regional dos Estados integrantes, por forma a promover uma intensificação dos seus laços de interdependência através do aproveitamento das potencialidades específicas de cada Estado e da implementação de políticas que propiciassem um desenvolvimento mais equitativo de todos os membros. Estas políticas tornariam a região menos dependente da África do Sul e do Resto do Mundo, consolidando política e economicamente os recém-criados Estados.

Os FLS e, mais decisivamente, a SADCC deram o golpe (diplomático) de misericórdia à política externa regional sul-africana, contribuindo para o seu gradual isolamento (M. Evans 1984, 3). Segundo Evans, enquanto se assistia à intensificação da aliança dos Frontline States, a África do Sul avançava igualmente com a CONSAS (Constellation of Southern African States<sup>52</sup>), iniciativa diplomática de natureza antimarxista que tinha como objetivo cooptar países austrais para dentro da esfera de influência sul-africana<sup>53</sup> e eventualmente Moçambique e Zimbabwe, por forma a elevar o Estado sul-africano ao estatuto de «superpotência» austral, salvaguardando o seu regime e sua segurança regional.

Este projeto estava, contudo, dependente do desfecho da Guerra Rodésia-Zimbabwe e, em última análise, da escolha do vencedor em integrar-se em uma das iniciativas regionais concorrentes. Em 1980, a vitória do ZANU sobre o UANC ditou uma trajetória desfavorável aos interesses sul-africanos. O Zimbabwe, ocupando o estatuto de segunda potência económica da região, com uma forte economia e sistema de transportes, jogaria a carta decisiva para o futuro integrativo da África Austral e, em 1980, escolheu integrar-se nos FLS e, no mesmo ano, na SADCC (Evans,

---

intensificação das trocas intra- regionais, reduzir o impacto das transações com a África do Sul. Não obstante esta ressalva, muitos países procederam, de facto, à sua liberalização económica nos anos 80.

<sup>51</sup> Angola, Botswana, Lesoto, Maláui, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

<sup>52</sup> Constelação de Estados da África Austral

<sup>53</sup> Da Southern African Customs Union, a mais antiga União Aduaneira do mundo(1910), que compreende, para além da África do Sul, o Botswana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia (à data referida ainda não independente).

1984, p.2-3). Esta derrota teve consequências para a África do Sul que a afetaram a um nível internacional, regional e doméstico.

No plano internacional, cada vez mais se difundia a imagem da África do Sul como um «gigante com pés de barro», pois via-se incapaz de traduzir o seu poderio económico e militar incontestável em ganhos efetivos ao nível diplomático (Evans, 1984, p.2-3). A sua força diplomática facilmente sucumbia perante uma frente unificada de Estados que se lhe opunham e, num contexto de Guerra Fria em que grande parte do apoio que obtinha do Bloco Ocidental derivava da posição que ocupava enquanto posto avançado na luta anticomunista - função que não estava a conseguir desempenhar -, começava a deixar de fazer sentido o apoio de um Bloco que se afirmava como liberal e democrático a um regime segregacionista.

À escala regional, este falhanço contribuiu para o seu já mencionado isolamento e para um aumento da pressão para a subversão do seu regime. Por outro lado, uma das consequências regionais adveio de uma mudança de posicionamento estratégico tomada ao nível interno: uma inversão militarista e intervencionista.

Ao nível doméstico, a ascensão da elite militar e o gradual reforço do executivo vis-à-vis as forças parlamentares deu-se como consequência das derrotas regionais e internas, respetivamente, a força dos Frontline States e o ressurgimento do ANC (M. Evans 1984, 4). Esta nova elite militar e tecnocrática optou por uma política de desestabilização regional armada como forma de minar as conquistas dos Frontline States, nomeadamente o desenvolvimento da SADCC, e simultaneamente atacar as bases regionais do ANC. Esta ofensiva contrarrevolucionária resultou num recurso a guerras «por procuração», através de movimentos opositores aos Partidos incumbentes<sup>54</sup> nos Estados apoiantes ativos do ANC. Esta investida foi ainda complementada por inúmeros esforços com vista ao colapso ou degradação das economias dos seus adversários regionais (M. Evans 1984, 4).

Em 1992, uma constelação de acontecimentos propulsiona o movimento pró-institucional que leva à criação da estrutura de carácter permanente – SADC.

---

<sup>54</sup> Movimentos como a UNITA (Angola), a RENAMO (Moçambique), o Exército de Libertação do Lesoto (Lesoto), o Grupo Mushala (Zâmbia) e vários dissidentes zimbabweanos beneficiaram do apoio sul-africano.

Por um lado, devem ser referidas variáveis regionais originadas pelo mesmo acontecimento ao nível internacional. A decadência e posterior colapso da superpotência soviética - responsável pelo financiamento e apoio a muitas das recém-independências, que enfrentavam internamente guerras civis entre o(s) partido(s) da oposição e o Partido Único incumbente (ex. MPLA e FRELIMO) - favoreceu a difusão da percepção de que a região precisaria de intensificar a sua autonomia face ao seu principal credor, bem como iniciar um processo de liberalização económica que os integrasse de forma mais efetiva no comércio mundial e que explorasse as potencialidades da integração económica regional. Ao nível geopolítico regional, aumentava igualmente a expectativa de mudança na questão sul-africana. Esta potência sentia crescentemente a pressão internacional devido ao decréscimo da proteção ocidental como consequência do desvanecimento da tensão bipolar.

Por outro, em 1991, o já referido Tratado de Abuja cria o quadro para a realização da integração económica regional dentro do continente africano, com o objetivo último e faseado de agregar totalmente o mercado africano numa União Económica e Monetária.

Em 1992 é finalmente estabelecida a Comunidade para a o Desenvolvimento da África Austral, que englobava a Namíbia (independente desde 1990) e que se estabelece num clima de pós-Guerra Fria. A Comunidade passa assim a ser provida de um Tratado, que substitui o anterior Memorando de Entendimento. Esta organização passa a revestir de um carácter institucionalizado o projeto integrativo visionado pelos FLS.

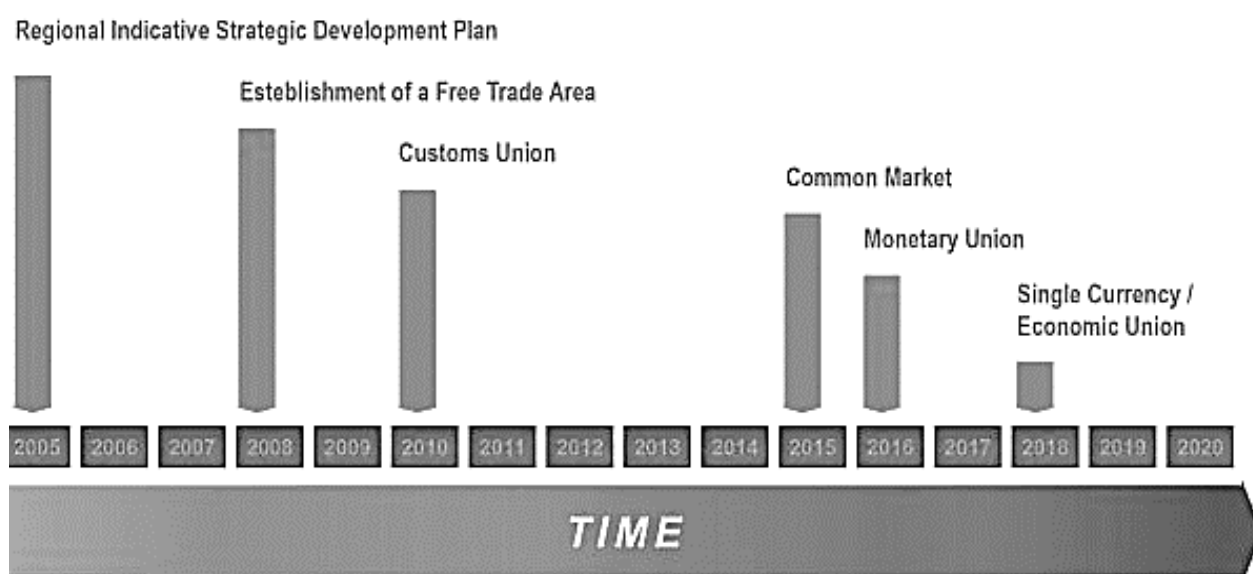
Nos cinco anos subsequentes à sua criação, a SADC ampliou-se, dando provas do seu apelo centrípeto e cumprindo um dos seus principais objetivos ao integrar a África do Sul (1994), após a transformação do seu regime político. Em 1995 aderiu a República das Maurícias, sendo seguida, em 1997, pelas Seicheles<sup>55</sup>, com uma economia similar à mauriciana (turismo, serviços), e pela República Democrática do Congo, gigante geográfico e politicamente instável, particularmente rico em recursos naturais.

---

<sup>55</sup> Que se retirou da organização em 2004, regressando quatro anos mais tarde, em 2008.

Para atingir o desenvolvimento socioeconómico que se propunha alcançar, a organização delineou um conjunto de planos e metas integrativas. Este esforço traduziu-se na elaboração de um Plano Indicativo Regional de Desenvolvimento Estratégico (RISDP<sup>56</sup>), em 2003, através do qual se delinearão as modalidades de implementação das disposições previstas no Protocolo de Comércio (1996)<sup>57</sup>, e em que se estabeleceram marcos cronológicos para o cumprimento de diversos estágios de integração económica.

Gráfico 1 - Metas cronológicas de estágios de integração económica da SADC (RISDP)



Fonte: <http://www.sadc.int/about-sadc/integration-milestones/> (Consultado a 20/04/2013)

Como é visível no gráfico acima, até à data, pelo menos duas etapas do processo de integração económica teriam que estar concluídas – Área de Comércio Livre de bens e serviços<sup>58</sup> (2008) e União Aduaneira<sup>59</sup> (2010). No entanto, apenas a primeira cumpriu os prazos previstos pelo RISDP, tendo sido implementada num contexto em que já 85% do comércio intrarregional se realizava a custo zero no plano alfandegário. A transformação em União Aduaneira não apenas falhou o prazo estipulado, como se mantém ainda por concretizar, sendo que um dos critérios do estágio anterior – a liberalização total do comércio intrarregional ao nível tarifário -, apenas se concluiu em 2012, já dois anos após aquela que seria a data estimada para

<sup>56</sup> Regional Indicative Strategic Development Plan

<sup>57</sup> Cujá implementação (progressiva redução e abolição de barreiras tarifárias e não tarifárias às trocas comerciais intrarregionais) se iniciou em 2000.

<sup>58</sup> Daqui por diante designada de ACL-SADC

<sup>59</sup> Daqui por diante designada de UA-SADC



criação de uma zona, não apenas sem taxas alfandegárias, mas também com uma pauta aduaneira externa comum.

A natureza indicativa do plano, bem como a estrutura intergovernamental da organização fazem ainda com que não haja qualquer tipo de medidas compulsórias ou diretrizes vinculativas pelas quais os Estados se tenham que reger aquando de um esforço coletivo. Isto, contudo, não implica que o voluntarismo dos Estados, bem como os custos de exclusão, não tenham, por outro lado, um efeito positivo e impulsionador nas políticas estatais, encaminhando-as em prol da congruência.

No capítulo seguinte a sua estrutura institucional, bem como o seu processo de integração económica serão mais profusamente analisados, pelo que não se justifica, contrariamente ao segmento votado à OUA/UA, uma incursão nestas dimensões. Considera-se, no entanto, pertinente adiantar que o foco da análise se centrará fundamentalmente em três das suas instituições consagradas pelo Tratado, nomeadamente, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, o Tribunal e o Secretariado, com referências complementares aos Conselhos de Ministros.

Após a incursão feita na História, não apenas da SADC, mas na da OUA, algumas lições devem ser referidas.

Ambas as instituições, tanto ao nível continental como regional, demonstraram, por defeito, a importância da consolidação de estruturas institucionais. Não obstante o seu passado comum soberanista e intergovernamental - que ainda hoje persiste e determina grande parte do seu desenvolvimento -, tanto a OUA como a SADCC reconheceram, em momentos distintos, a relevância do reforço do quadro institucional como meio para a prossecução de objetivos transversais aos Estados Membros. No movimento de institucionalização das suas organizações, a SADCC foi precursora (1992) na identificação da via institucional como necessária para um efetivo cumprimento dos objetivos que a organização se propunha concretizar. Em 2000, também o órgão responsável pela cooperação africana se mostrou favorável a uma reformulação dos seus objetivos orientadores, bem como da sua estrutura institucional, que se consubstanciou num alargamento do seu escopo de atuação, bem como fortalecimento e reestruturação dos órgãos existentes, que passaram a dispor

de mais prerrogativas no desempenho das suas funções de promotores de integração e desenvolvimento.

Embora ambas as instituições tenham reconhecido que uma dinâmica de impulsão puramente estatal não seria suficiente para a concretização das suas aspirações, considera-se que há considerações que devem ser tecidas quanto ao caminho que escolheram e quanto às implicações que dele podem advir.

Relativamente aos processos de institucionalização por que ambas passaram importa referir, como aliás é possível depreender pelas secções deste capítulo votadas à evolução das duas organizações, que apesar de ambas se terem remodelado, não o fizeram de forma similar nem com os mesmos objetivos. A OUA, na sua passagem para UA, beneficiando porventura do estatuto de *late comer*, reestruturou-se tendo como referência procedimental a União Europeia que, dez anos antes se tinha transformado em União Económica e posteriormente também em Monetária. Ainda que no caso da UE, essa transformação se tenha materializado na concretização efetiva de mais uma etapa integrativa, seguindo o *continuum* descrito por Balassa (1961), e no caso da OUA se tenha traduzido numa mudança prospetiva, em que a organização não estava ainda no grau de integração correspondente à sua designação (União Africana), os objetivos com que se reformou foram inspirados e até influenciados pela sua contraparte europeia. No caso da UA, a integração, ainda que vista por muitos dos EM africanos como um meio para o desenvolvimento, é vista pelos homólogos europeus como um fim em si mesma, por confirmar a replicabilidade do seu modelo e consequentemente contribuir para a sua legitimação externa (e interna).

Este facto implicou que o horizonte integrativo da UA, tanto a nível político como económico se distanciasse do que norteou a transformação da SADCC em SADC. Primeiramente, a SADCC era, como o nome indica, uma Conferência, não uma organização de carácter permanente como a OUA, por isso, o seu movimento de institucionalização, ainda que relevante, partiu de uma etapa muito mais minimalista do que a da OUA. Acrescenta-se que, tendo como principais objetivos o desenvolvimento económico dos EM e (consequência do primeiro) a redução da dependência económica da África do Sul, a SADCC transformou-se numa organização permanente essencialmente para que estes objetivos dispusessem de uma estrutura

sólida que tornasse mais fácil a concertação e coordenação com vista à sua concretização. Ou seja, a institucionalização revestiu-se porventura de uma natureza mais funcional que ideológica, pois a União política destes Estados nunca foi um objetivo subjacente à sua cooperação.

Quanto à inclusão das massas, as considerações a tecer estendem-se para lá deste capítulo e serão recuperadas adiante, servindo esta sintética análise apenas propósitos introdutórios. Não obstante o coro de vozes pró-integração, do qual esta análise parcialmente faz parte, considera-se que a atual morfologia da integração africana não pode ser aprofundada enquanto se mantiverem excluídas dos processos decisórios que lhe subjazem, as populações que compõem os vários Estados do continente. Uma vez que esta participação cívica, mesmo à escala nacional, nem sempre é assegurada, poderá, eventualmente, ser incentivada e promovida se se conseguir garantir no plano continental, com a introdução do sufrágio universal para a eleição dos deputados do Parlamento Pan-Africano (atualmente eleitos pelas suas legislaturas nacionais).

No caso específico da SADC, importa referir que alterações institucionais decorrentes do reforço do seu Secretariado poderão ter importantes consequências no seu processo de integração económica. A introdução da variável externa europeia com uma influência singular diferente da anteriormente sentida pode ditar novos rumos para a integração na África Austral, conferindo-lhe benefícios endógenos que contornem a relutância integrativa que tem vindo a caracterizar a postura dos Estados Membros da SADC. Este ponto será elaborado adiante, com a descrição e análise daquilo que se considera ser o seu peso específico no processo de integração económica nesta região.

Estas e outras questões serão analisadas no capítulo seguinte, em que se fará a avaliação do impacto da estrutura institucional da SADC, no seu processo de integração económica.

## Parte III – A Comunidade para o Desenvolvimento da África

### Austral (SADC)

*«(...) the problem of transferring sovereignty cannot be well addressed if constitutionalism or the rule of law is not satisfied in Africa.»*

Nyirabu (2004, 26)

*«(...) economic dependence had in many ways made political independence somewhat meaningless»*

Sir Seretse Khama, 1979

*«globalisation is driven not primarily by some inexorable economic process, but rather by politics: by ideology, by the actions, interactions and decisions of state actors, their private-setor interlocutors and wider publics »*

Cerny (1999, p.159)

As três citações introdutórias desta secção contêm em si problemáticas que se consideram de extrema relevância para a compreensão desta manifestação particular do fenómeno de integração regional. Introduzem-se novos tópicos de análise, designadamente: a já mencionada relutância em abdicar da soberania passa a revestir-se de uma dimensão ainda não abordada (a divisão interna de poderes, o constitucionalismo e o Estado de Direito); o questionamento da independência política perante a manutenção da dependência económica; e uma crítica aos próprios benefícios da integração económica num contexto de progressiva globalização, algo que até agora tem sido visto como quase dogmático e inerentemente positivo.

Para adereçar todas as questões supracitadas, bem como aquelas já introduzidas nos capítulos anteriores, esta secção dividir-se-á em três eixos.

O primeiro, relativo à componente institucional da organização, permitirá a incursão em pontos-chave para o foco da análise, através da identificação das características singulares do ambiente institucional na SADC e do peso específico que tanto o fator estatal como o supranacional adquirem no funcionamento geral da organização.

O segundo eixo, de pendor contextual, e, por isso de importância complementar, visa analisar considerações relativas à integração económica que ultrapassam o seu panorama institucional. Incluirá igualmente os desafios que se impõem ao projeto concebido e algumas conclusões acerca do atual estado da

integração. Ainda neste ponto serão analisadas vozes dissonantes face às fórmulas de integração regional inerentes ao atual modelo de globalização.

Por último apresentar-se-ão os resultados do presente estudo, através da análise do comportamento das variáveis, com recurso aos descritores escolhidos. Ainda neste segmento, tendo como base as hipóteses operativas avançadas, procurar-se-á perceber em que moldes é possível avaliar o peso da componente institucional na vertente de integração económica na SADC, bem como quais as implicações expectáveis para o curso evolutivo desta componente do processo integrativo.

### **A estrutura institucional da SADC**

O estudo do quadro institucional da SADC não pode ser feito no vácuo. A separação que, para efeitos operativos, se faz entre instituição e Estado traduz-se numa realidade muito mais diluída aquando da observação empírica. Ao avaliar o impacto institucional de uma organização numa das suas vertentes integrativas, torna-se necessário não apenas atentar na diferença entre órgãos representativos dos Estados Membros e os que representam a instituição, mas no tipo de prerrogativas que cada um têm e, por último, mas não menos importante, no método decisório escolhido no caso de órgãos interestatais, onde se pressupõe que inerentemente haja mais discórdia quanto ao rumo integrativo a seguir<sup>60</sup>.

Para evitar este tipo de enviesamentos interpretativos, separar-se-ão os órgãos supranacionais dos organismos de natureza estatal, que serão analisados sequencialmente. Procurar-se-á igualmente não apenas analisar as funções adscritas legalmente a cada órgão, mas também alguns exemplos práticos do exercício dessas mesmas funções, dessa forma complementando a análise formal com *inputs* empíricos acerca do peso das instituições na dimensão económica da integração.

Em linha com o contributo previamente mencionado de Tsebelis e Garrett (2001), analisar-se-ão três órgãos que descrevem o cumprimento das funções de (1)

---

<sup>60</sup> Aceção fundamentada na menção de Tsebelis e Garrett (2001, p. 367) ao facto de ser largamente difundida na literatura a premissa de que os órgãos supranacionais responsáveis perante a própria instituição (ex. Secretariado/Comissão e Tribunais) – e não Parlamentos – serão sempre mais integracionistas.

*produção legislativa e adoção de políticas, (2) definição da agenda, (3) gestão e monitorização da sua implementação e da (4) correção/punição de desvios* ao comportamento acordado juridicamente; respetivamente, a Cimeira, o Secretariado e o Tribunal. A análise não se focará especificamente no Conselho de Ministros<sup>61</sup>, embora este órgão também assuma funções legislativas e executivas. Esta escolha prende-se com o facto de esta instituição dividir grande parte das suas funções, tanto com o Secretariado, a quem supervisiona a nível executivo, como com a Cimeira, perante a qual é responsável a nível legislativo. Assim, considerou-se pertinente uma análise que o abarcasse a título complementar, facilitando a análise a nível operativo, mas sem sacrificar totalmente a referência ao seu papel na instituição.

### ***As instituições supranacionais no processo de integração económica***

Na dimensão supranacional, a inexistência do órgão parlamentar não garante os devidos canais de responsabilização entre a instituição e os cidadãos africanos, nem uma auscultação direta das necessidades das populações. A criação do Fórum Parlamentar da SADC pela Cimeira, em 1997, embora exprima o seu compromisso com a inclusão das populações, não garante ainda uma participação efetiva dos cidadãos, uma vez que o órgão é composto por deputados eleitos pelas legislaturas dos Estados da organização. As suas funções essencialmente informativas e de promoção de diálogo e participação<sup>62</sup>, a sua ausência de prerrogativas legislativas e o facto de não ter sido incluído como instituição da SADC através de uma Emenda ao Tratado demonstra a sua falta de poder efetivo e a sua *quasi* irrelevância. Por estas razões, a instituição não será recuperada ao longo deste segmento.

#### ***Secretariado***

Como referido no capítulo anterior, o Secretariado é o órgão que tem a seu cargo a condução executiva da Comunidade<sup>63</sup>, que é monitorizada pelo Conselho de Ministros, órgão perante o qual é responsável<sup>64</sup>. Não obstante a sua profunda dependência de órgãos intergovernamentais da organização este é um organismo que conheceu nos últimos anos um renovado dinamismo.

---

<sup>61</sup> Composto por um Ministro de cada Estado, geralmente de Economia ou Finanças (art.º 11.1).

<sup>62</sup> SADC, Communiqué: Summit of Heads of State and Government, agosto de 1997, p. 86

<sup>63</sup> art.º14[1] do Tratado

<sup>64</sup> art.º 11.2[b] do Tratado

Este dinamismo deve-se, entre outros feitos, à conquista da conformidade face às Normas Internacionais de Observância de Boas Práticas, em 2012. Este marco, cujo processo foi financiado pela União Europeia através de programas de capacitação, garantiu ao Secretariado a elegibilidade para se envolver em Acordos de Contribuição diretos com a UE que preveem um financiamento máximo de €50 milhões, especificamente destinado à integração regional<sup>65</sup>. Esta nova autonomia financeira é também devedora de outras etapas que levou a cabo conjuntamente com o Conselho, e que redundaram numa otimização do seu papel e prerrogativas dentro da instituição.

Em 2006, na sequência da Conferência Consultiva da SADC realizada em Windhoek<sup>66</sup>, a SADC desencadeou um processo interno de revisão da sua estratégia de mobilização de recursos. O Secretariado foi instado a realizar um estudo acerca da mobilização de recursos, por forma a diversificá-la e a aumentar a sua eficiência (SADC 2012, 6). Este estudo, aprovado em 2012 pelo Conselho de Ministros, espelha um processo de otimização da gestão e de empenho na agência da instituição enquanto entidade capaz de levar a cabo, com eficácia, a agenda da organização.

A sua renovada capacidade executiva<sup>67</sup> está a traduzir-se em conquistas concretas relativamente à integração regional. Os fundos recebidos traduzir-se-ão em €20 milhões destinados à Integração Regional Económica, que se enquadram no financiamento inicialmente referido. Ainda dentro deste pacote de financiamento devem sublinhar-se os €12 milhões incluídos no *Project Preparation and Development Facility (PPDF)*. Dentro desta categoria será financiada a preparação de projetos infraestruturais de grande envergadura (DBSA e SADC 2014, 3). A identificação da falta de *know-how* de elaboração e apresentação ao mercado de projetos financiáveis, como principal razão dos constrangimentos ao desenvolvimento de infraestrutura económica (DBSA e SADC 2014, 3), levou a que esta área fosse privilegiada por forma a

---

<sup>65</sup> Vide: [www.sadc.int/sadc-secretariat/institutional-strengthening/](http://www.sadc.int/sadc-secretariat/institutional-strengthening/)

<sup>66</sup> Com os Parceiros de Cooperação Internacionais (ICP) e que se baseou na Declaração de Paris (2005) sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.

<sup>67</sup> Ainda que não se revista de poderes de deliberação da agenda da organização ou de iniciativa legislativa.

criar um ambiente conducente ao investimento<sup>68</sup>. O PPDF está enquadrado pelo Plano Regional de Desenvolvimento Infraestrutural<sup>69</sup>, outro desenvolvimento ilustrativo do ímpeto integrativo promovido pelo Secretariado e pelo Conselho.

Embora o Secretariado não disponha de prerrogativas na aprovação de políticas, uma vez que os planos e programas são por si preparados e posteriormente submetidos ao Conselho, que segue a regra decisória do consenso, é possível que se lhe atribuam prerrogativas informais também nesta dimensão. Isto porque, em linha com a argumentação defendida por Tsebelis e Garrett (2001, 367), quanto mais rígido for o método decisório dos órgãos legislativos, maior discricionariedade os órgãos executivos ou com iniciativa legislativa terão na sua aplicação. Extrapolando esta teoria para a SADC, ainda que o Secretariado não tenha propriamente iniciativa, preparando planos ou programas como ordenado pelo Conselho, pode modelar os textos, dentro dos limites estipulados pelo seu superior hierárquico – que também tem sido recetivo a avanços setoriais na integração –, de acordo com os seus próprios objetivos putativamente mais integrativos e supranacionais.

Considera-se pertinente analisar a descrição dos últimos desenvolvimentos do Secretariado, tendo em conta as considerações de Viner (1950). A introdução de benefícios específicos e de curto-prazo associados a este tipo de integração, através da alocação de fundos de proveniência externa geridos a um nível supranacional, pode enviesar a perceção dos Estados face à integração, levando a que a ela se atribuem ganhos que não advêm necessariamente de uma qualquer alteração ao nível da eficiência interna (económica, leia-se), mas sim ao facto de passar a haver ganhos diretos criados artificialmente<sup>70</sup> como compensação para os custos domésticos relacionados com a integração. Por outro lado, embora inicialmente estes ganhos sejam construídos de forma artificial, o impacto que terão pode traduzir-se em

---

<sup>68</sup> Até agora um projeto já foi aprovado, o Mozambique-Zimbabwe-South Africa Transmission Interconnector, sendo que mais sete projetos relacionados se encontram em análise. Informação extraída do documento: SADC, *Pre-Council Media Briefing (March 04)*, 2015, pp. 2-3.

<sup>69</sup> Regional Infrastructure Development Master Plan – RIDMP

<sup>70</sup> Isto é, artificialmente, porque não foram criados pela própria organização ou região como consequência de uma alteração do nível de riqueza ou da quantidade de fundos disponibilizados pelos EM ao bloco regional. Foram sim introduzidos de forma exógena para criar incentivos particulares que estimulem o grau de integração.



benefícios reais para o crescimento da região, que aumente a intensidade da correlação positiva entre integração e desenvolvimento e crescimento económico.

### *Tribunal*

O Tribunal da SADC foi estabelecido em 2005, enquadrado pelo Protocolo sobre o Tribunal da SADC e as suas Regras de Funcionamento (2000). As suas prerrogativas encontram-se enunciadas pelo Protocolo que lhe é específico e pelo Tratado da instituição, que prevê que, tal como a Cimeira, este órgão tenha a possibilidade de emanar decisões definitivas e vinculativas<sup>71</sup>. Foi ao recorrer àquele órgão que o Tribunal se viu envolvido num processo que redundaria na sua suspensão e fim do tipo de vigência que iniciou em 2005.

Não obstante as constantes menções ao cariz intergovernamental da SADC e à postura soberanista de muitos dos seus Estados, é de salientar que este órgão se prefigurava como altamente vanguardista. O seu enquadramento legal não limitava a sua jurisdição à interpretação dos instrumentos jurídicos da instituição e à adjudicação de disputas daí decorrentes<sup>72</sup>, estendendo-a a disputas entre Estados e a Comunidade, entre pessoas naturais ou legais e a Comunidade e entre Staff e a Comunidade<sup>73</sup>. A sua intervenção ultrapassou obviamente o episódio que ditaria a sua dissolução<sup>74</sup>. Contudo, considera-se que, através da análise deste momento específico, se podem inferir inúmeras conclusões acerca das suas prerrogativas e dos seus constrangimentos.

O caso *Mike Campbell (Pvt) Limited et altri vs. República do Zimbabwe*, apresentado perante o Tribunal da SADC em 2007, relacionava-se especificamente com a aquisição compulsória de propriedade agrária pelo Estado, sem compensação correspondente (Ndlovu 2011, 64). Tendo o Tribunal considerado que tanto a base<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Art.º 16(5) do Tratado da SADC.

<sup>72</sup> Como seria o expectável no caso de uma aceção minimalista das suas prerrogativas

<sup>73</sup> Art.º 16, 17 e 18, respetivamente, do Protocolo do Tribunal.

<sup>74</sup> O periódico SADC Law Journal, com volumes editados entre 2011 a 2012, providencia inúmeras informações sobre o período de funcionamento do Tribunal e vários comentários e análises científicas relativas à sua ação e enquadramento.

<sup>75</sup> Art.º 13 do Protocolo do Tribunal da SADC, relativo à matéria em disputa, que tem que se relacionar com a interpretação e aplicação dos instrumentos legais da SADC. Neste ponto o Tribunal considerou que esta disputa se relacionava com o Art.º 4.c do Tratado, no qual está previsto que os EM devem agir em conformidade com os princípios de Direitos Humanos, democracia e Estado de Direito, bem como o

como a extensão<sup>76</sup> da jurisdição estariam dentro da sua esfera de competências, a sua ação iniciou-se através de uma medida provisória de suspensão da ação intentada pelo demandado<sup>77</sup> (Zimbabwe), que salvaguardasse a ocupação das propriedades por parte dos requerentes até que a disputa judicial se desse por terminada.

A República do Zimbabwe contestou a intervenção do Tribunal, alegando a falta de jurisdição do Tribunal da SADC neste processo e refutando cada um dos argumentos dos requerentes (Ndlovu 2011, 68). O Tribunal, similarmente, rejeitou cada uma das pretensões zimbabwianas. O órgão refutou os argumentos do demandado e em todos eles concluiu em favor dos requerentes (Ndlovu 2011, 69–74). Relativamente à jurisdição considera-se pertinente uma descrição sucinta da argumentação judicial, uma vez que se considera que é a que radica no peso dos órgãos supranacionais na estrutura institucional da SADC.

Na ótica do Tribunal, as suas fontes legais não se extinguem com as disposições do Tratado e Protocolos, abarcando igualmente os princípios do Direito Internacional Público<sup>78</sup>. O Tribunal invocou ainda a Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, que estipula<sup>79</sup> que uma Parte não pode citar a sua lei interna como justificação para o incumprimentos de acordos internacionais (Ndlovu 2011, 69–71). O Tribunal concluiu ainda que a inexistência de alternativas legais domésticas disponíveis aos requerentes fundamentava a legalidade da sua atuação, sendo conforme aos pressupostos da subsidiariedade<sup>80</sup>. Acrescentou igualmente que a legislação relativa à reforma agrária<sup>81</sup>

---

propósito da organização e consequentemente do Tratado, ao envolver terra agrária alienada do seu proprietário legal. (Ndlovu, 2011, p.66)

<sup>76</sup> Art.º 15(1) do Protocolo, que prevê que a sua jurisdição de estenda a disputas entre Estados Membros e entre pessoas naturais e/ou legais e Estados Membros, pressupostos que se verificam uma vez que Michael Campbell e Mike Campbell (Pvt) Limited constituem, respetivamente, uma pessoa natural e uma pessoa legal que interpuseram uma ação contra um Estado-Membro, a República do Zimbabwe.

<sup>77</sup> De acordo com o art.º 28 do Protocolo do Tribunal e da regra de procedimento 61(2)-(5).

<sup>78</sup> art.º 21 (b) do Protocolo do Tribunal

<sup>79</sup> art.º 27 da Convenção

<sup>80</sup> Art.º 15(2) do Protocolo do Tribunal

<sup>81</sup> Secção B da Emenda 17 à Constituição da República do Zimbabwe, que prevê que a terra adquirida sob este enquadramento o seja feita sem direito a compensação monetária, exceto a que cubra os melhoramentos no terreno em questão, levados a cabo pelo proprietário e anteriores à aquisição estatal.

constituía uma violação dos princípios do Estado de Direito, impedindo que o poder judicial cumprisse a sua função de contrapeso<sup>82</sup> face ao Executivo (Ndlovu 2011, 72).

Verificando-se o incumprimento, por parte do demandado, das decisões do Tribunal<sup>83</sup>, este acionou a disposição prevista no seu Protocolo relativa à submissão à Cimeira de casos de incumprimento por parte dos Estados<sup>84</sup> em junho de 2009 (Pillay 2011, 2). Os acontecimentos infra descritos devem ser lidos à luz da seguinte realidade: a instituição judicial da SADC não tem poderes de implementação das suas decisões no território dos Estados Membros, cuja aplicação das emanações judiciais depende do seu próprio enquadramento jurídico para incorporação de julgamentos exteriores<sup>85</sup> (Erasmus 2011, 32; Ndlovu 2011, 75; Saurombe 2012, 461).

O Supremo Tribunal Zimbabwiano declarou em janeiro de 2010 que não estava vinculado às decisões do Tribunal regional (Carmella 2010). E, embora o Tratado preveja sanções para incumprimentos persistentes<sup>86</sup>, a Cimeira não deu procedência aos pedidos do Tribunal. É importante referir que a decisão de adiar ações contra o Zimbabwe, da Cimeira de agosto de 2010, foi unânime, como lembra o ex-Presidente do Tribunal da SADC, o Hon. Juíz Ariranga Pillay (Pillay 2011, 3). Na mesma Cimeira, foi aprovado um conjunto de decisões que levaram à sua suspensão *de facto*. Foi aprovada a elaboração de uma revisão ao papel, funções, responsabilidades e Termos de Referência do Tribunal, e a não renomeação de membros do Júri do Tribunal cujo mandato expiraria em agosto. Por último, foi ordenado ao Tribunal que não examinasse mais casos (Pillay 2011, 3–4). As decisões da Cimeira Extraordinária de maio de 2011 ditaram o fim a quaisquer pretensões de regresso à normalidade judicial. Foram acordadas, entre outras, a dissolução do Tribunal; e o estabelecimento de um novo Tribunal, com nova jurisdição e composição (Pillay 2011, 6).

---

<sup>82</sup> Isto porque, de acordo com a Constituição Zimbabwiana, uma pessoa, natural ou jurídica, cuja terra seja adquirida sob o enquadramento previsto para a reforma agrária, não tem direito a disputar esta aquisição em Tribunal e estes últimos estão proibidos de aceitar petições nesse sentido. (Ndlovu, 2011, pp. 64–66)

<sup>83</sup> Designadamente: duas medidas provisórias nos casos que lhe foram apresentados e conclusão de que as reivindicações dos queixosos poderiam ser apresentadas à Cimeira.

<sup>84</sup> art.º 34(5) do Protocolo do Tribunal

<sup>85</sup> art.º 32(1) do Protocolo do Tribunal

<sup>86</sup> art.º 33 do Tratado da SADC

Esta reforma implicará uma perda de jurisdição sobre os EM bem como relativamente à arbitragem de disputas entre pessoas naturais ou jurídicas e os vários órgãos e EM da organização<sup>87</sup>. A perda do pilar judicial, agravada pelo facto de ser o único órgão supranacional com poder para tomar decisões vinculativas, implica que, partindo da lógica de Tsebelis e Garrett (2001), a SADC tenha perdido uma competência correspondente aos poderes do Estado Moderno e que, consequentemente, se tenha tornado mais fraca *vis-à-vis* os seus membros.

### ***O papel estatal***

A Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, cujo nome indica a sua composição, é o organismo legislativo da organização<sup>88</sup>, responsável pela sua orientação política, bem como o controlo das funções da comunidade<sup>89</sup>. A Troika que a lidera é responsável pela tomada de decisões correntes, bem como pela facilitação dos processos de implementação de políticas, acerca das quais pode emitir diretrizes orientadoras<sup>90</sup>, mas não tem em seu poder a faculdade de reestruturar ou reverter decisões tomadas em Cimeira. Atualmente, devido à suspensão/reforma do Tribunal, a Cimeira é o único órgão do qual são emanadas decisões vinculativas<sup>91</sup>. O seu papel na integração é crucial, nomeadamente pela sua prerrogativa de adotar os instrumentos legais para a implementação das disposições do Tratado<sup>92</sup>.

A adoção e implementação do Protocolo de Comércio (1996) foi uma clara manifestação do exercício do seu mandato em prol da integração e traduziu-se, em 2008, no estabelecimento da Área de Comércio Livre da SADC (ACL-SADC). Todavia, em 2010, a SADC deveria ter-se tornado numa União Aduaneira, marco que foi adiado para 2012, posteriormente para 2013<sup>93</sup>, e até agora por alcançar.

Um dos obstáculos que a SADC enfrenta institucionalmente para um aprofundamento do seu projeto de integração é o facto de o seu principal órgão

---

<sup>87</sup> art.º 15(1) e art.º 18 do Protocolo do Tribunal

<sup>88</sup> Art.º 10(1)

<sup>89</sup> Art.º 10(2)

<sup>90</sup> art.º 9.A[6] do Tratado segundo a emenda de 2001

<sup>91</sup> art.º 10(8)

<sup>92</sup> art.º 10(3) do Tratado da SADC

<sup>93</sup> Informação disponível em: [www.sadc.int/about-sadc/integration-milestone/customs-union/](http://www.sadc.int/about-sadc/integration-milestone/customs-union/) (Consultado a 03/02/2015)

intergovernamental obedecer a um método decisório consensual<sup>94</sup>, que confere a todos os Estados poder de veto<sup>95</sup>. A organização não prevê o desbloqueio de impasses institucionais (Saurombe 2012, 461), algo que se, por um lado, protege a soberania dos seus membros, por outro, mitiga a capacidade de ação coletiva do próprio órgão e impede-o de assumir na sua plenitude o papel que lhe é conferido pelos instrumentos jurídicos da instituição (Tsebelis e Garrett 2001, 370).

Não obstante o potencial de bloqueio que o método decisório da Cimeira tem na sua capacidade de produção de resultados, o poder efetivo deste órgão não deve ser subestimado quando se verifica a convergência de interesses por parte dos Estados Membros. Este manifesta-se, não apenas na sua faculdade de determinar o curso integrativo desta região, mas na posição preponderante que ocupa face aos restantes órgãos da SADC. As suas decisões da Cimeira de 2010 e 2011 relativamente ao Tribunal espelham substancialmente as suas prerrogativas neste domínio, como se pôde verificar através da análise das instituições supranacionais.

Seria falacioso considerar que o momento do acordo face à dissolução e reforma do Tribunal é apenas ilustrativo do poder da Cimeira em situações de convergência. Se, por um lado, demonstra o poder da Cimeira dentro da SADC, *vis-à-vis* as instituições supranacionais, por outro, reflete a sua sujeição face aos desígnios de cada um dos seus membros, que são potenciais obstáculos à prossecução dos interesses da maioria. Por mais prerrogativas de que a Cimeira disponha no seio da instituição, não as poderá usufruir integralmente se delas depender a concordância de 15 Estados Membros<sup>96</sup>, com interesses muitas vezes discordantes e que podem ou não refletir as necessidades das suas populações.

Esta nota negativa acerca da fragilidade do órgão com mais prerrogativas da instituição não significa que o mesmo não tenha conseguido gerar progressos no que

---

<sup>94</sup> art.º 10[8] do Tratado

<sup>95</sup> Para mais informação acerca do conceito de “veto player” e das suas implicações na análise institucional, vide TSEBELIS, G., 2000. Veto Players and Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 13, 4, 441-474.

<sup>96</sup> A República de Madagáscar, suspensa devido à profunda instabilidade política e situação inconstitucional em que o país estava mergulhado desde 2009, foi reintegrada no início de 2014, após a realização monitorizada de eleições que aparentemente espelham o seu regresso a uma normalização constitucional. Informação extraída de: SADC, *Communiqué: Extraordinary Summit of the Heads of State and Government of the Southern African Development Community*, 30 de janeiro de 2014.

toca à política de integração e, dentro desta, na sua vertente económica. Em vinte e sete Protocolos concluídos<sup>97</sup>, nove<sup>98</sup> relacionam-se com integração regional ou economia.

Dos Protocolos escolhidos como pertencentes a uma das duas categorias supracitadas, apenas dois não iniciaram a sua vigência, nomeadamente o Protocolo sobre a Facilitação do Movimento de Pessoas (2005) e o Protocolo sobre o Comércio de Serviços (2012). A morosidade do processo de ratificação do primeiro sugere uma clara relutância, por parte dos Estados, em efetivar as disposições do mesmo, eventualmente devido aos seus objetivos<sup>99</sup>, que visam uma progressiva eliminação dos obstáculos ao movimento de pessoas, área em que se verifica a trajetória inversa por parte de países, tais como a África do Sul, que fortificam as suas fronteiras (J. Evans 2010, 103–104).

Nos últimos anos têm-se verificado avanços consideráveis na prossecução dos objetivos de integração económica. O Plano Regional de Desenvolvimento Infraestrutural (Regional Infrastructure Development Master Plan – RIDMP), de 2012, consubstancia um dos passos nesse sentido, contando com projetos infraestruturais<sup>100</sup> que deixarão a sua marca no desenvolvimento da região, a longo-prazo.

Estes desenvolvimentos têm demonstrado a importância impulsionadora do Conselho de Ministros enquanto órgão responsável pela aprovação de políticas, estratégias e programas de trabalho da SADC<sup>101</sup>. Este órgão, igualmente intergovernamental, tem provado o seu mérito, nomeadamente ao nível da consciencialização para as necessidades e desafios da região (Saurombe 2012, 465). É de salientar que os seus Planos Regionais, apesar de indicativos, foram adotados pelos Estados da instituição, que reconheceram a sua pertinência, mesmo sem que a eles

---

<sup>97</sup> Embora nem todos tenham sido ratificados e, consequentemente, implementados.

<sup>98</sup> Designadamente: Comércio (1996), Energia (1996), Indústria Mineira (1997) Desenvolvimento do Turismo (1998), Pescas (2001), Florestas (2002), Facilitação e Movimento de Pessoas (2005), Finanças e Investimento (2006) Comércio de Serviços (2012). Esta escolha, ainda que possivelmente arbitrária baseia-se nas razões explicitadas no corpo do texto. Outras escolhas poderiam incluir o Protocolo de Transportes, Comunicação e Meteorologia, bem como o de Educação e Formação, contudo considera-se que a sua relação com a integração e a economia, ainda que indireta, não é suficiente para justificar a sua inclusão, até porque a sua elaboração foi motivada essencialmente por questões de desenvolvimento e não de integração regional. Vide [www.sadc.int/documents-publications](http://www.sadc.int/documents-publications)

<sup>99</sup> art.º 2 e 3 do Protocolo sobre a Facilitação do Movimento de Pessoas

<sup>100</sup> Ex. Mozambique-Zimbabwe-South Africa Transmission Interconnector aprovado em 2014

<sup>101</sup> art.º11.2[d] do Tratado

estivessem vinculados legalmente. Esta realidade vem corroborar alguns dos princípios neofuncionalistas acerca da integração setorial como caminho para um aprofundamento integrativo (*spill over*), contudo, a ausência de poderes vinculativos atribuídos a um dos órgãos que mais poderia avançar a cooperação e integração funcional e setorial limita a sua capacidade interventiva.

Considera-se que o segmento votado a esta temática permitiu uma cobertura analítica de cada um dos tópicos inicialmente introduzidos, designadamente:

**Produção legislativa e adoção de políticas** – Na SADC, dois órgãos dispõem de prerrogativas nesta área, designadamente: a Cimeira<sup>102</sup> e o Conselho de Ministros. O segundo, embora não possa tomar decisões vinculativas tem a importante função de aprovar os Planos Estratégicos da SADC<sup>103</sup> que, ainda que indicativos, servem de referencial para os objetivos da organização e regem a harmonização e coordenação de políticas por parte dos seus Estados Membros, em várias matérias. Neste ponto o Secretariado intervém na adoção de políticas, preparando os documentos sujeitos a aprovação, na medida em que o planeamento estratégico constitui uma das suas principais funções<sup>104</sup>. Tanto a Cimeira como o Conselho operam de acordo com um método decisório consensual<sup>105</sup> e, ao nível hierárquico, o segundo é responsável perante o primeiro<sup>106</sup>.

**Definição da agenda** – neste ponto, a Cimeira e o Conselho de Ministros são igualmente preponderantes. A primeira por ser responsável pela direção política geral da organização<sup>107</sup> e o segundo por ser responsável pela definição da agenda comum da SADC<sup>108</sup>, por definir áreas setoriais de cooperação<sup>109</sup> e ter a prerrogativa de introduzir novas áreas, dessa forma alargando o escopo de intervenção da organização<sup>110</sup>.

---

<sup>102</sup> Art.º 10 (1) e 10(3) do Tratado da SADC

<sup>103</sup> Art.º 11.2.d

<sup>104</sup> Art.º 14.1.a

<sup>105</sup> Art.º 10(8) do Tratado da SADC para a Cimeira e 11(6) para o Conselho

<sup>106</sup> Art.º 11(5) do Tratado

<sup>107</sup> Art.º 10(2) do Tratado

<sup>108</sup> Art.º 5A(2) Segunda a Emenda ao Tratado de 2001

<sup>109</sup> Art.º 11.2.f do Tratado

<sup>110</sup> Art.º 21(4) do Tratado

Acresce-se ainda o papel do Conselho na recomendação à Cimeira da aprovação de Protocolos de Cooperação elaborados pelos Estados<sup>111</sup>.

**Gestão e monitorização da implementação** – tanto o Conselho como o Secretariado são os órgãos de monitorização e gestão, por excelência. O primeiro ao nível da supervisão do funcionamento e desenvolvimento da organização e monitorização da implementação de políticas e da aplicação adequada dos programas<sup>112</sup> e o segundo por ser responsável pela gestão dos programas da SADC, pela implementação das decisões da Cimeira e do Conselho e por coordenar e harmonizar as políticas e estratégias dos Estados<sup>113</sup>. O Secretariado, na pessoa do Secretário-Geral, que o lidera, é responsável perante o Conselho<sup>114</sup>.

**Correção/punição de desvios** – nesta dimensão das funções institucionais, os órgãos cujas prerrogativas devem ser sublinhadas são a Cimeira e o Tribunal. Deve referir-se que, embora as decisões judiciais fossem legalmente vinculativas e aplicáveis no território dos Estados Membros, em última análise a sua aplicação dependeria sempre do Estado visado. Em primeiro lugar, dependeria do seu ordenamento jurídico para o registo e implementação de julgamento internacionais<sup>115</sup> e, finalmente, caso fosse reportado à Cimeira o seu incumprimento<sup>116</sup>, bastaria o seu veto para bloquear qualquer sanção, devido ao consenso vigente enquanto método decisório, já referido. Como anteriormente referido e analisado, o Tribunal encontra-se atualmente suspenso e em processo de reforma, pelo que a única instituição responsável por esta dimensão disciplinar é a Cimeira.

No último segmento do capítulo estas considerações serão recuperadas para uma última análise global das conclusões a extrair do panorama dos poderes institucionais.

---

<sup>111</sup> Art.º 22(2) do Tratado

<sup>112</sup> Art.º 11.2.a e 11.2.b

<sup>113</sup> Art.º 14.1.a e 14.1.b

<sup>114</sup> Art.º 15(1)

<sup>115</sup> Art.º 32(1) do Protocolo

<sup>116</sup> Art.º 32(5) do Protocolo



## Desafios contextuais e balanço do processo de integração económica da SADC

Regressando à convicção de que não se pode analisar uma instituição no vácuo, recupera-se esta máxima para descrever e interpretar o contexto com o qual a SADC desenvolve uma relação interativa, de condicionamento mútuo. Embora a presente análise se fundamente em premissas institucionalistas que, na sua essência, pressupõem que as instituições são elementos condicionantes da realidade social e do comportamento individual e coletivo, tal não significa que as considere impermeáveis face ao meio em que se inserem.

No segundo capítulo foram analisadas questões relacionadas com a evolução e legado históricos que condicionaram a criação e desenvolvimento da SADC e da organização continental, UA, sucessora da OUA. Essa componente analítica visava elucidar o leitor acerca dos pontos 1 e 3<sup>117</sup> das idiossincrasias que se atribuíram a esta organização, no capítulo introdutório, como justificação da pertinência de um estudo de caso. As considerações tecidas de seguida inserem-se no ponto (2), designadamente: «*as preocupações desenvolvimentistas que norteiam a integração e que obrigam a incorporar neste processo uma série de políticas de coordenação e concertação coletiva que ultrapassam, parafraseando Jacob Viner (Viner 1950), a mera criação de comércio*».

A introdução deste ponto prende-se com a premissa de que os Estados não se preocupam apenas com a sua soberania e que, por isso, certos objetivos (crescimento económico, aumento da prosperidade e bem-estar dos cidadãos, saúde, educação e até segurança), podem ser percecionados como mais facilmente alcançáveis através da cooperação do que da prossecução de caminhos autónomos. Uma das citações que introduz este capítulo remete para esta questão. Sir Seretse Khama<sup>118</sup> reflete acerca dos entraves económicos com que se deparam os Estados e do facto de estes transcenderem a sua suposta independência política.

---

<sup>117</sup> (1) a juventude de muitos dos Estados que compõem, que se pressupõe aqui traduzir-se numa relutância em abdicar precocemente da soberania; (3) o facto de fazer parte de um movimento integrativo mais abrangente à escala continental (União Africana), que na realidade a remete para a categoria de meio ou estágio e não de um fim em si mesma. (p. 2 da presente dissertação)

<sup>118</sup> Primeiro Presidente do Botsuana (1966-1980 [ano da sua morte]).

Pode ainda referir-se neste âmbito o contributo de Erasmus (2011), que advoga que o medo de perda da soberania, frequentemente alegado como justificação para a relutância face à integração, é infundado. Para o autor, a entrada em arranjos institucionais com objetivos ou de natureza integrativa é feita livremente, representando o próprio ato de adesão uma clara manifestação de soberania. Alega ainda o facto de o ato de integração se reger por uma assunção e expectativa de reciprocidade e benefícios mútuos (Erasmus 2011, 21). Pese embora a concordância com alguns dos pressupostos do autor, considera-se pertinente um regresso à teoria do dominó de Richard Baldwin (1993), em que se perspetiva a expansão dos arranjos económicos regionais como resultado de um processo sistémico. Isto é, embora o ato de adesão possa ser voluntário e 'livre', o contexto em que este se dá não o é totalmente, pois os atores estatais, segundo a teoria supracitada, veem-se constrangidos pelo ambiente de interação económica envolvente, que os impele a agir, nem sempre de maneira proactiva, mas muitas vezes reativa.

Na ótica aqui defendida, estes constrangimentos contextuais tiveram um impacto no tipo de participação 'disponível' para cada Estado membro. Esta aceção não contraria, no entanto, a crença de que, depois da adesão, as preferências dos Estados se vão modificando num processo iterativo. Tal como estas, outras questões serão analisados ao longo deste segmento que procurará igualmente adereçar a questão da integração económica como meio para o desenvolvimento, nomeadamente as perspetivas de autores que discordam desta aceção, tendo em conta os atuais moldes económicos e ideológicos da integração.

### ***Principais Desafios***

À integração económica na SADC impõem-se vários desafios que não estão necessariamente ligados com o quadro institucional da organização. Estes são desafios de contexto, que se relacionam com a realidade nacional e regional que caracteriza o ambiente em que a SADC estrutura a sua intervenção. O tónus, porventura excessivo, que foi neste âmbito dado às questões da soberania, devido aos racionais eminentemente políticos da análise, não deve ser hiperbolizado de forma a que desvalorize outras variáveis que também influenciam a postura estatal. Pois, qualquer esquema integrativo implica, não apenas um certo grau de concessão de jurisdição

supranacional a esse novo centro de poder<sup>119</sup>, mas uma enorme pressão ao nível de recursos humanos e financeiros, tanto para mobilizar ou destacar pessoal para estar presente em reuniões ou representações permanentes, como para implementar os vários instrumentos e procedimentos associados aos blocos regionais (Munyaradzi e Phiri 2011, 7).

Esta ressalva considera-se de absoluta necessidade para que a análise aqui proposta não ganhe um pendor profundamente normativo, valorando e julgando os Estados pela sua postura mais ou menos recetiva face à integração. Efetivamente, mesmo que todos eles se mostrassem híper-proactivos em consolidar e concretizar todos os objetivos desta comunidade económica regional, os desafios abaixo descritos manter-se-iam, embora a sua resolução pudesse eventualmente ser adereçada a uma escala supranacional, que se pode ou não considerar mais eficiente.

A adoção de uma tarifa externa comum é um dos principais problemas que até agora obstaculiza a criação da UA (Saurombe 2009, 101). A disparidade dos valores das tarifas alfandegárias é bastante visível entre os onze Estados Membros que constituem a ACL<sup>120</sup>, bem como a dependência fiscal que cada um dos Estados tem deste tipo de receita. Dentro da disparidade há, contudo, um oásis: uma União Aduaneira, a SACU<sup>121</sup>, com taxas consequentemente harmonizadas. No caso da dependência fiscal, países como África do Sul, Angola e Maurícia apresentavam, para o período entre 2004 e 2011, valores de dependência face a direitos aduaneiros na ordem dos 5%, enquanto Estados como o Lesoto se destacam no extremo oposto com 60% e a maioria dos Estados (62%) se situavam no intervalo [25-50%] (Munyaradzi e Phiri 2011, 59–60).

A questão da participação sobreposta em vários projetos de integração regional é igualmente vista como um obstáculo à concretização (atempada) dos objetivos da SADC (Munyaradzi e Phiri 2011, 7; Saurombe 2009, 102). Questiona-se e o cumprimento atempado de marcos de integração económica, tais como a União

---

<sup>119</sup> Analogia à definição de Haas (1958, p. 16) de integração, presente no capítulo teórico desta análise.

<sup>120</sup> Angola, Seicheles e RDC mantêm-se fora da ACL, bem como o Maláui que, embora tenha integrado o grupo de Estados que pertenceria à ACL, se atrasou nas reformas internas necessárias para a sua implementação.

<sup>121</sup> Southern African Customs Union: África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.

Aduaneira (2010 – cinco anos de atraso), o estabelecimento de um Mercado Comum (2015), de uma União Económica e Monetária (2016) e de uma moeda única (2018), particularmente devido ao facto de, paralelamente aos desenvolvimentos na comunidade económica da SADC, se desencadearem outros processos integrativos que dificultam a harmonização de políticas entre Estados pertencentes a instituições e acordos preferenciais de comércio com interesses frequentemente divergentes ou concorrentes (ex. SACU, Economic Partnership Agreements, EAC, COMESA), como se pode verificar pelo quadro abaixo.

**Tabela 4 - Participação dos Estados SADC em instituições de comércio internacional.**

Países SADC	Acordo Tripartido - ACL	COMESA	ESA-EPA	SACU	SADC-EPA	EAC	OMC
África do Sul	x	x		x	x		x
Angola	x				x		x
Botsuana	x			x	x		x
RDC	x	x					x
Lesoto	x			x	x		x
Madagáscar	x	x	x				x
Malawi	x	x	x				x
Maurícia	x	x	x				x
Moçambique	x				x		x
Namíbia	x			x	x		x
Seicheles	x	x	x				x
Suazilândia	x	x		x	x		x
Tanzânia	x					x	x
Zâmbia	x	x	x				x
Zimbabwe	x	x	x				x

Fonte: Dados disponíveis em: [www.comesa-eac-sadc-tripartite.org/](http://www.comesa-eac-sadc-tripartite.org/), [www.comesa.int](http://www.comesa.int), [www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/sadc/](http://www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/sadc/), [www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/esa/](http://www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/esa/), [www.eac.int/](http://www.eac.int/), [www.sacu.int/](http://www.sacu.int/) (Consultados a 09/02/2015) Elaboração Própria.

A sobreposição de participações em diversas organizações de cariz económico é apontada pelo Relatório de Avaliação da implementação do RISDP<sup>122</sup>, como um dos principais desafios que atualmente obstaculizam o aprofundamento da integração económica (SADC 2011, 34). Nomeadamente o mercado de enormes proporções que se está a gerar com a agregação dos mercados de três comunidades, respetivamente, a COMESA<sup>123</sup>, a EAC<sup>124</sup> e a SADC, ameaça mitigar o potencial autónomo da ACL-SADC,

<sup>122</sup> Desk Assessment of the Regional Indicative Strategic Development Plan [2005-2010]

<sup>123</sup> Common Market for Eastern and Southern Africa – 19 Estados Membros que compreendem cerca de 390 milhões de pessoas e que tem, no seu todo, um saldo da balança comercial de aproximadamente USD 50 mil M. Informação disponível em: <http://about.comesa.int/> (Consultado a 20/05/2013)

não necessariamente o estágio em que se encontra, mas, mais particularmente, a sua evolução para fórmulas mais ambiciosas de integração económica.

Ainda no plano económico, outras questões dificultam o esforço integrativo, tais como a escassa complementaridade das economias da região. Não obstante a sua riqueza substancial em matérias-primas, esta região não tem ainda um setor industrial sólido e transversal a todos os Estados Membros que lhe permita transformar e, consequentemente diferenciar todo o seu potencial em bruto, maioritariamente composto por *commodities*<sup>125</sup>. A grande maioria dos Estados encontra-se dependente dos bens manufaturados e com consequente valor acrescentado que importa de outras regiões do globo (à exceção da África do Sul, gigante industrial), perfilando-se, perante os seus pares regionais, como essencialmente concorrentes e não-complementares, no mercado das matérias-primas (McKinley 2011, 2).

Para além das questões do foro económico, pesam igualmente outros desafios que problematizam a integração económica relativamente à sua viabilidade no contexto sociodemográfico em que se insere. A primeira remete para a questão das redes de crime organizado na região que representam uma das múltiplas barreiras não-tarifárias ao desenvolvimento das trocas comerciais. Este fenómeno, profundamente nocivo em múltiplas dimensões, condiciona particularmente a integração económica ao aumentar significativamente os custos de transação<sup>126</sup> (Gastrow 2001, 139). O segundo prende-se com as profundas disparidades nos níveis de desenvolvimento, tanto à escala subnacional como intrarregional. Muito embora alguns Estados da região apresentem, em anos recentes, taxas de crescimento impressionantes<sup>127</sup>; estes dados não revelam a realidade humana.

---

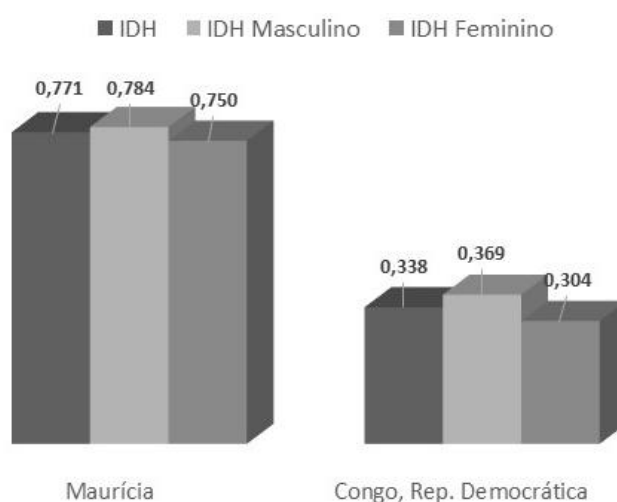
<sup>124</sup> East African Community -5 Estados Membros, com uma abrangência populacional de cerca de 130 milhões (2010) de pessoas e com um PIB agregado de aproximadamente USD 74,5 mil M (2009). Informação disponível em: [http://www.eac.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=53](http://www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=53) (Consultado a 20/05/2013)

<sup>125</sup> Petróleo, café, recursos minerais e metalúrgicos, algodão, tabaco, etc.

<sup>126</sup> Devido aos riscos associados à vida humana, às mercadorias, aos valores astronómicos dos seguros, à escolha de trajetos mais longos para evitar picos geográficos de criminalidade, etc

<sup>127</sup> Tais como a RDC, Moçambique e Angola, 8,5%, 7,1 % e 6,8%, respetivamente, para o ano de 2013, segundo os dados do World Economic Outlook (FMI, 2014, p. 190).

Gráfico 2 - Expoentes máximo e mínimo do IDH na SADC (desagregado por género).



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD 2014). Elaboração Própria

As disparidades regionais são de facto, substanciais, como se denota pelo gráfico 1, acima. Dentro de uma mesma instituição regional, encontram-se os países africanos com o maior e o segundo menor Índice de Desenvolvimento Humano africano, Maurícia e RDC, respetivamente. Dos 15 países que compõem a SADC, nove figuram na lista de países com IDH baixo, sendo que apenas dois (Maurícia e Seicheles<sup>128</sup>) constam da categoria de Desenvolvimento Humano Elevado e quatro<sup>129</sup> do grupo com IDH médio. Igualmente significativo é o coeficiente de desigualdade humana que dá conta de um retrato ainda mais dramático da realidade socioeconómica desta região, verificando-se em países como Angola um decréscimo significativo no IDH quando se ajusta à desigualdade humana (0,526 para 0,295).

Embora as economias que mais se destaquem regionalmente sejam a sul-africana e a angolana, os países que detêm os mais elevados RNB *per capita* e PIB *per capita* da região são as Seicheles, Maurícia e Botsuana, várias posições acima das economias emergentes que a SADC também integra.

<sup>128</sup> País que, no Relatório de desenvolvimento Humano de 2013 figurava no grupo de países com IDH muito elevado (0,806), acima da República da Maurícia (que se encontrava na categoria seguinte, em que permanece). Informação disponível em: *Human Development Report* (UNDP, 2013)

<sup>129</sup> Botsuana, África do Sul, Namíbia e Zâmbia, por ordem decrescente.

Tabela 5 – População e economia nos Estados da SADC (População; PIB; PIB per capita).

	POPULAÇÃO 2013 (milhões)	PIB 2012(PPC 2011 – mil milhões USD)	PIB PER CAPITA 2012 (PPC 2011 - USD)
ÁFRICA DO SUL	52,8	626,7	11989
ANGOLA	21,5	152,9	7346
BOTSWANA	2	28,9	14443
R.D.CONGO	67,5	29,6	451
LESOTO	2,1	4,9	2368
MADAGÁSCAR	22,9	30,7	1378
MALAWI	16,4	11,8	739
MAURÍCIA (a)	1,2	20,9	16194
MOÇAMBIQUE	25,8	24,5	971
NAMÍBIA	2,3	20,6	9136
SEICHELES	0,1	2,0	23152
SWAZILÂNDIA	1,2	7,3	5912
TANZÂNIA (b)	49,3	76,8	1654
ZÂMBIA	14,5	42,1	2990
ZIMBABWE	14,1	18,4	1337
	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Média</b>
	<b>293,7</b>	<b>1098,10</b>	<b>6671</b>

Fonte: PNUD (2014). Human Development Report. a) Inclui Agalega, Rodrigues e Saint Brandon. b) Inclui Zanzibar. Elaboração própria

### ***Críticas ao modelo de integração económica proposto***

Antes de se dar por terminado este segmento, considera-se relevante mencionar os argumentos e vozes de discórdia face à própria integração económica nos moldes atuais. Importa referir que, o facto de esta análise se debruçar numa questão específica e analisar essencialmente o seu funcionamento e não os seus fundamentos, não significa que a própria natureza da integração económica atual não deva ser questionada e avaliada criticamente. Este apontamento não implica que as vozes dissonantes que se passarão a referir se considerem superiores a todas as outras, cujos contributos em muito enriqueceram a análise. Contudo, considera-se profícuo pluralizar o debate, para lá das margens do sistema que se discute.

Erasmus (2011, 23), na sua análise acerca da concordância da SADC com os critérios de um regime de comércio enquadrado legalmente, argumenta que os Estados não podem prosperar no isolamento. Embora esta frase não deva ser vista

como um dogma e muito menos uma verdade lógica<sup>130</sup>, contém uma validade probabilística inegável. De facto, a maioria dos Estados não consegue prosperar no isolamento, não apenas por poderem não abarcar todos os recursos de que necessitariam para tal, mas também – e principalmente – porque quanto mais interações económicas se forem dando num contexto do qual um país se exclua, mais onerosas serão as tentativas de iniciar as interações tardiamente, caso se suponha que, a algum ponto temporal, esse país precisará de bens de que não disponha. Contudo, quererá a adoção deste argumento dizer que o atual esquema de integração económica se traduz invariavelmente em ganhos ao nível da prosperidade?

Vários autores são contrários a esta aceção e chegam mesmo a advogar que é um contrassenso recorrer aos pressupostos do modelo económico que caracterizam como sendo neoliberal<sup>131</sup> para promover desenvolvimento socioeconómico. Isto porque os autores (J. Evans 2010; McKinley 2011; Taylor 2003) consideram que os principais pressupostos da doutrina neoliberal são contrários aos princípios de solidariedade humana que se entendem como necessários à prossecução do mesmo desenvolvimento equitativo que constituiu o principal objetivo da organização<sup>132</sup>. A sua orientação direcionada para o lucro individual e a sua premissa de que a prossecução do interesse individual redundará espontaneamente no bem-estar coletivo é considerada concorrente com as necessidades de desenvolvimento desta região (McKinley 2011, 1–2), cujo suprimento nem sempre apela ou se perfila vantajoso para os agentes económicos que visem apenas maximizar a sua riqueza (infraestrutura, acessibilidades, ensino universal, etc.).

---

<sup>130</sup> Não existe nenhuma impossibilidade determinística face à prosperidade em isolamento. Os Estados podem prosperar autonomamente, desde que se verifiquem uma série de pressupostos naturais, humanos, sociais, económicos, etc. que dificilmente se encontrariam cumulativamente num mesmo país. Todavia, a realidade empírica tem corroborado, a título probabilístico, a aceção de que os Estados com mais interações económicas com o exterior têm maiores *chances* de gerar riqueza, do que os que se fecham em si próprios apostando em modelos autárquicos.

<sup>131</sup> Disciplina Fiscal; Reorganização das Prioridades de Despesa Pública; Reforma Fiscal; Liberalização das Taxas de Juro; Taxa de Juro Competitiva; Liberalização do Comércio; Liberalização do Investimento Direto Estrangeiro; Privatização; Desregulação (redução das barreiras à circulação de bens e capitais); Direitos de Propriedade. Elementos constitutivos do termo cunhado por Williamson como Washington Consensus.

<sup>132</sup> Art.º 5(a) do Tratado da SADC (Segundo a Emenda de 2001): «promote sustainable and equitable economic growth and socioeconomic development that will ensure poverty alleviation with the ultimate goal of its eradication (...)»



São referidas situações concretas que espelham o aprofundar de algumas desigualdades. McKinley chega a referir o problema da segurança alimentar na região, afirmando que, caso a organização não fosse apenas orientada para o lucro e se preocupasse verdadeiramente com o Desenvolvimento que está consagrado na sua designação. A crise distributiva e infraestrutural que a agricultura enfrenta (para além da sua vulnerabilidade face às questões naturais geográficas e climatéricas), poderia ser adereçada a um nível regional com a implementação da ACL, uma vez que a grande maioria dos cidadãos, mesmo dos países com excedente agrícola, se mantêm empobrecidos, enquanto a principal potência económica da região (África do Sul) vai extraíndo os dividendos de um maior acesso aos mercados (McKinley 2011, 5). Relativamente às etapas de integração económica, o autor alerta para externalidades nocivas que delas poderão advir e comprometer a prosperidade de alguns dos seus Estados. Para países como a Namíbia, por exemplo, a adesão a uma tarifa externa comum pode redundar em perdas significativas (c. de 50%) ao nível da receita (McKinley 2011, 4), questões que terão que ser consideradas aquando da implementação desta etapa integrativa, caso a mesma se venha a concretizar.

Importa referir que se considera relevante a agência de que se revestem as elites nacionais destes países na incorporação dos pressupostos da economia global. Como Ian Taylor (2003, 311) refere, foram as elites regionais que, em grande medida, estabeleceram a agenda político-económica a seguir, de acordo com a forma como percecionavam as pressões da globalização. A África do Sul é apontada pelo autor como uma das potências africanas que mais tem a ganhar com a aplicação de uma «ortodoxia neoliberal» que lhe conferisse a posição de líder africana no movimento de progressiva integração nos mercados internacionais (Taylor 2003, 311–312). O autor não critica o movimento de maior abertura e reivindicação de um lugar nos mercados internacionais para os países africanos. A sua argumentação critica o facto de esta integração e assimilação das pulsões globalizantes se estar a fazer, na sua ótica, de forma acrítica, sem um questionamento dos seus pressupostos de base e com a negociação a incidir nos melhores termos que favoreçam as elites nacionais orientadas para o exterior e não nos que poderiam beneficiar as populações, cujo desenvolvimento é nominalmente central na fundamentação da integração.

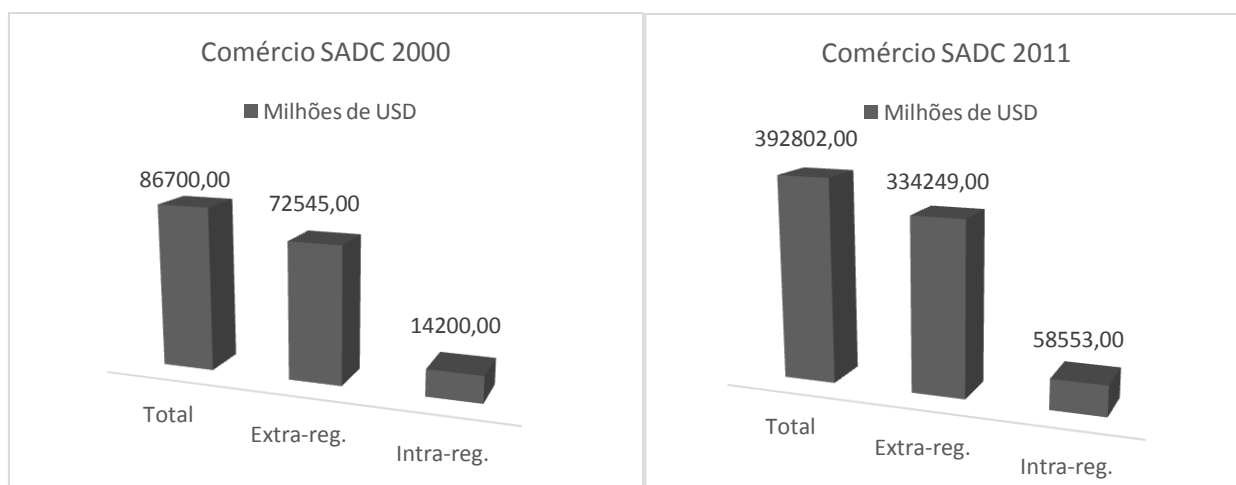
Não se considera neste âmbito que a liberalização económica, *per se*, atrofie a capacidade dos Estados. Considera-se que a liberalização económica, mesmo com os moldes atuais, não os impede de promover desenvolvimento, desde que as suas elites associem e acomodem a liberalização aos interesses específicos da população que abarcam. Contudo, e neste ponto em linha com alguns dos argumentos dos autores supracitados, considera-se que, tal como contém em si o potencial para gerar riqueza e crescimento, o liberalismo, pelo seu foco inerente no interesse individual, não é propenso a servir propósitos de solidariedade social e bem coletivo, sem que para isso seja direcionado. O seu potencial para a geração de desigualdade deve e - crê-se aqui que - pode ser contornado ou mesmo invertido por políticas que interliguem prosperidade económica com desenvolvimento humano.

### ***Balanço da integração económica***

O último ponto a salientar relativamente à integração económica da SADC articula-se com a problemática estudada por Jacob Viner (1950), acerca das vantagens e malefícios que os Estados teriam que equacionar caso ponderassem a entrada em Acordos Preferenciais de Comércio e com o contributo de Nye (1968b, pp. 860–862) relativo à integração económica, em que autor propõe analisar o peso do comércio intrarregional no total das trocas comerciais feitas na região. Sem ambições econométricas e considerando o facto de a SADC não ter ainda constituído uma UA, os seguintes gráficos foram elaborados por forma a extrair conclusões acerca dos efeitos da liberalização de comércio nesta área regional.

**Gráfico 3 - Comércio Total, Extrarregional e intrarregional SADC (2000).**

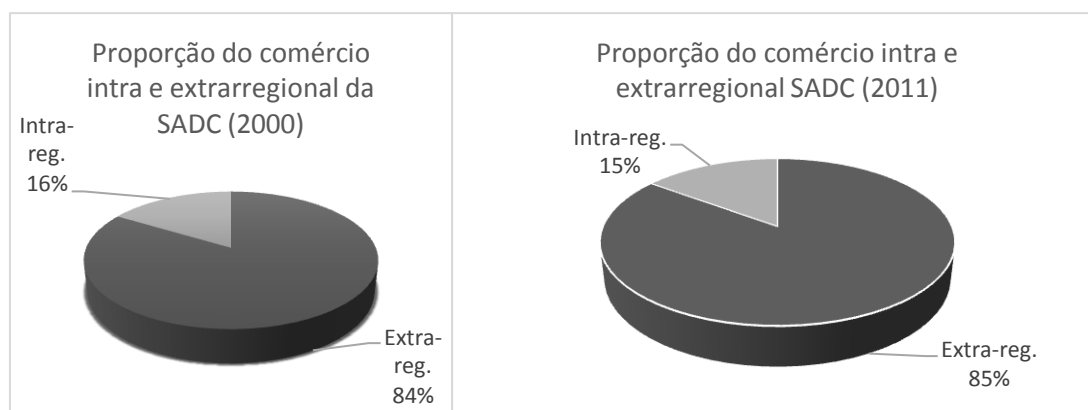
**Gráfico 4 - Comércio Total, Extrarregional e intrarregional SADC (2011).**



Fonte: Dados extraídos de SADC Statistics Yearbook 2011. Disponível em: [www.sadc.int/information-services/sadc-stat/yearbook/#Macro](http://www.sadc.int/information-services/sadc-stat/yearbook/#Macro) (Consultado a 04/02/2015) Elaboração própria

**Gráfico 5 - Proporção do comércio intra e extrarregional no Total do Comércio da SADC (2000)**

**Gráfico 6 - Proporção do comércio intra e extrarregional no Total do Comércio da SADC (2011).**



Fonte: Dados extraídos de SADC Statistics Yearbook 2011. Disponível em: [www.sadc.int/information-services/sadc-stat/yearbook/#Macro](http://www.sadc.int/information-services/sadc-stat/yearbook/#Macro) (Consultado a 04/02/2015) Elaboração própria

Esta compilação de dados revela-nos múltiplas realidades:

(1) O comércio total da SADC expandiu-se significativamente desde o início da implementação do Protocolo de Comércio, em 2000, até 2011, data em que a ACL tinha três de vigência. Tendo em conta os dados presentes nos gráficos 2 e 4, pode inferir-se que a totalidade de interações comerciais da SADC, em 2011, representava 453% trocas comerciais de 2000.

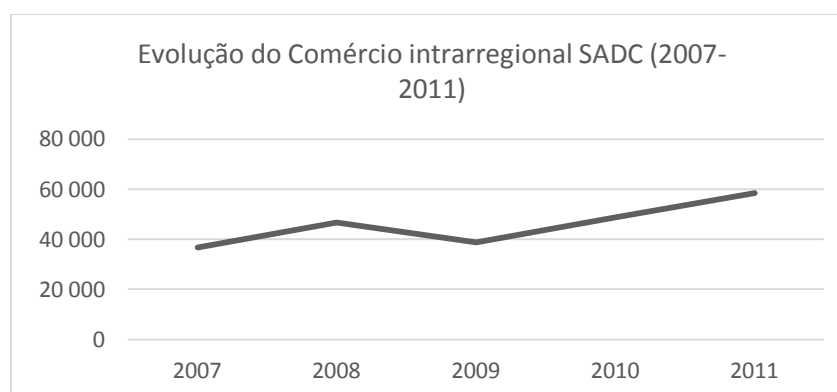
(2) Este crescimento total das interações comerciais da SADC, tanto ao nível intra como extrarregional teve um impacto diluidor do crescimento do comércio

intrarregional, que aumentou significativamente (412%), mas cujo impacto se esbateu perante o crescimento das interações comerciais extrarregionais (461%).

(3) Embora percentualmente o crescimento de comércio intrarregional tenha aumentado substancialmente, não o fez a um ritmo superior face ao crescimento geral da abertura da região. Como demonstram os gráficos 3 e 5, no cômputo geral do comércio da organização, a proporção correspondente às trocas internas decresceu (de 16% para 15%), ainda que residualmente.

Uma análise linear dos dados apresentados demonstra que houve criação de comércio, na medida em que as transações comerciais internas na SADC, mais que quadruplicaram após a adoção do Protocolo de Comércio. Contudo, considera-se pertinente a inserção e análise de um último gráfico que demonstra a evolução do comércio intrarregional da SADC desde e imediatamente antes da entrada em vigor da ACL-SADC, em 2008.

**Gráfico 7 - Evolução do Comércio Intrarregional SADC (2007-2011).**



Fonte: SADC Statistics Yearbook 2011. Disponível em: [www.sadc.int/information-services/sadc-statyearbook/#Macro](http://www.sadc.int/information-services/sadc-statyearbook/#Macro) (Consultado a 04/02/2015) Elaboração própria

O gráfico 6 demonstra que o efeito multiplicador para as trocas comerciais internas na SADC que se pressupunha advir da implementação da ACL-SADC não se fez sentir logo após o seu estabelecimento. Embora não se esteja a atribuir à própria ACL-SADC a influência determinante sobre o decréscimo nas transações, de 2008 para 2009, uma vez que o total do comércio da região também decresceu<sup>133</sup>, efetivamente o seu impacto no comércio da região não foi drasticamente superior ao que se verificava desde 2000. Contudo, há que salientar que a subida que se registou nas

<sup>133</sup> Vide SADC Statistics Yearbook 2011: Macroeconomy

trocas entre 2007 e 2008<sup>134</sup> foi a maior desde 2000 (c. de 10 mil milhões USD) e, após o pico negativo de 2008-2009, esta tendência manteve-se, verificando-se um crescimento com valores absolutos bastante semelhantes<sup>135</sup>.

Até agora, o mercado austral tem beneficiado da liberalização (ao nível tarifário) das trocas de bens e serviços que, embora não representem ainda uma fatia substancial do seu comércio total, apresentaram, neste período, uma subida visível. Por outro lado, uma vez que os dados disponibilizados não refletem ainda, de forma sustentada, a realidade comercial pós-implementação da ACL (2008) e pós-liberalização total de taxas alfandegárias (2012), não é possível extrapolar as ilações extraídas para a conformação de uma nova tendência comercial de maior pendor regional. O teste derradeiro desta organização, muito embora até aqui o tenha passado com nota genericamente positiva (criação de comércio), será após a uniformização ao nível aduaneiro para com o exterior, que corroborará ou infirmará estas conclusões exploratórias numa fase ainda inicial do processo de integração económica.

### **SADC – o impacto institucional**

Por último, apresentar-se-á a análise das variáveis elencadas ao longo da análise, utilizando como descritores os instrumentos jurídicos e o comportamento dos Estados face aos mesmos, de maneira conforme ao *design* da investigação enunciado na introdução. De seguida serão expostas as hipóteses que se consideram correspondentes aos resultados da análise, bem como tecidas considerações acerca das implicações que o resultado obtido impõe para a compreensão do fenómeno integrativo na SADC, na sua dimensão económica.

---

<sup>134</sup> Designadamente de 36.598 M USD para 46.670 M USD. Fonte: SADC Statistics Yearbook 2011: Macroeconomy

<sup>135</sup> Designadamente: 38.879 M USD (2009); 48.780 M USD (2010); 58.553 M USD (2011). Fonte: SADC Statistics Yearbook 2011: Macroeconomy

### ***Instituições vs. Estados (análise das variáveis)***

Este segmento será essencialmente devedor da Auditoria feita ao Sistema Aduaneiro na SADC em 2011 que descreve e analisa o comportamento dos Estados Membros da SADC face aos instrumentos jurídicos internacionais e regionais relativos à liberalização das trocas comerciais, enquadradas por Acordos Regionais de Comércio. Contudo, previamente à incursão na adoção dos instrumentos legais por parte dos Estados, será apresentada a apreciação global face aos poderes institucionais, tendo em conta o ponto introduzido na primeira secção deste capítulo. Analisar-se-á, como proposto por Nye (1968c) na dimensão institucional, a natureza dos documentos legais que a instituição emana, segundo o eixo vinculativo-indicativo e descrever-se-á a postura estatal face às metas integrativas estipuladas pela organização, sob a forma de quadros finais.

#### ***Poderes institucionais***

Na análise das instituições procurou-se analisar e ilustrar, tanto disposições legais como momentos da organização que demonstrassem as prerrogativas de que os seus órgãos dispõem. Após esta exposição para a qual se remete, sugere-se uma análise global das conclusões que se podem extrair acerca dos poderes institucionais, perspetivados a partir das quatro dimensões introduzidas no bloco votado às instituições<sup>136</sup>, designadamente:

1. Não existe nenhuma destas dimensões que recaia exclusivamente sobre um órgão supranacional e o monopólio das decisões vinculativas reside atualmente apenas num órgão intergovernamental, a Cimeira, uma vez que o Tribunal se encontra suspenso. Ou seja, os Estados têm, na organização, um ascendente incontornável sobre todas as suas prerrogativas.
2. Este ascendente intergovernamental ao nível das prerrogativas institucionais não redundaria, *per se*, numa submissão da organização face aos desígnios singulares de cada Estado, caso fossem adotados métodos decisórios maioritários. Contudo, a adoção do consenso implica que qualquer avanço no

---

<sup>136</sup> Nomeadamente, produção legislativa e aprovação de políticas, definição de agenda, gestão e monitorização da implementação, correção/punição de desvios ao comportamento.

sentido da integração ou harmonização advenha de um compromisso minimalista (Moravcsik 1991) que, conseqüentemente aumenta a morosidade de processos de aprofundamento integrativo e mitiga a concretização de alguns dos seus objetivos.

3. A implementação e monitorização dos programas da SADC é a única das quatro dimensões que conta com a participação de um órgão supranacional, o Secretariado. Como referido anteriormente, as transformações por que este órgão tem passado poderão ter um papel modelador no futuro da organização, contudo, atualmente as prerrogativas que este órgão e o Conselho dispõem na implementação e monitorização estão ainda muito dependentes da anuência e cumprimento dos Estados, devido, não apenas à ausência de medidas compulsórias ou disciplinares efetivas que se lhes apliquem em caso de incumprimento, como se abordará de seguida, mas devido às carências económicas e idiosincrasias burocráticas que obstaculizam a adoção plena das reformas previstas.
4. A organização não dispõe de mecanismos efetivos de natureza disciplinar/corretiva ou judicial, essencialmente devido a duas razões: primeiro, porque atualmente não dispõe de uma instituição judicial que adjudique disputas e emane jurisprudências que sirvam de referência aos Estados para a estruturação do seu comportamento, em segundo e último lugar, porque o único instrumento de que dispõe para correção dos desvios dos Estados está dependente da aprovação do próprio Estado visado pela ação.

#### *Comportamento dos Estados perante a instituição*

A análise das medidas vinculativas utilizará como descritor o nível de implementação dos instrumentos e práticas de harmonização que constam do Relatório da Auditoria Aduaneira supracitado. Das onze áreas da avaliação, a análise recuperou seis<sup>137</sup>, que constituem uma amostra intencional. Esta escolha prendeu-se com questões operativas e priorizou as áreas de âmbito mais geral que possibilitam

---

<sup>137</sup> A avaliação contém dados sobre as seguintes áreas, não recuperadas para a análise: Provisões de Serviços Modernos, Instrumentos e Serviços Modernos, Parcerias e Nível de Automação. Em todas estas áreas os níveis de implementação são maioritários face aos níveis de rejeição/incumprimento. O que, como se constatará adiante, só corrobora a conclusão extraída da análise, pelo que esta não é enviesada pela omissão destes dados.

uma visão mais ampla do grau de cumprimento face às emanções institucionais. Por outro lado, algumas das áreas que ficaram de fora da amostra tinham sido já mencionadas (ex. proporção da dependência, por parte da receita fiscal, de direitos alfandegários) ou tinham um grau de especificidade técnica que exigiria uma explicação prévia da sua natureza. Ao nível metodológico, os dados apresentados na tabela 6 resultam da síntese<sup>138</sup> dos valores obtidos em cada um dos instrumentos previstos para cada área avaliada, agrupados por categorias relativas à postura estatal (implementação, implementação parcial/atraso e rejeição/incumprimento).

**Tabela 6 - Estado da implementação de Medidas Vinculativas (Protocolo de Comércio 1996).**

<b>Estados (a)</b>	<b>Medidas</b>						
	<b>Vinculativas</b>						
	<b>Instrumentos Aduaneiros e Convenções Internacionais (Protocolo de Comércio - 1996)</b>						
	Convenções Internacionais	Instrumentos Regionais da SADC (média)	Procedimentos Harmonizados (média)	Documentos Aduaneiros (média)	Práticas de Facilitação de Comércio (média)	Seguimento das Decisões do SCCA (b)	<b>Estado geral da implementação</b>
<b>Implementação (nº países)</b>	5,5	6	9,5	7	8,5	12	<b>8</b>
<b>Atraso/ implementação parcial (nº países)</b>	5	0	0	0	4	0	<b>2</b>
<b>Rejeição (nº de países)</b>	2,5	7	3,5	5,3	0	1	<b>3</b>
<b>Não declarado</b>	0,0	0	0	1	0,5	0	<b>0</b>
<b>Implementação /total SADC</b>	<b>42,3%</b>	<b>48,4%</b>	<b>73%</b>	<b>56%</b>	<b>68%</b>	<b>92%</b>	<b>63,3%</b>
<b>Atraso/total SADC</b>	<b>38,5%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>32%</b>	<b>0%</b>	<b>11,7%</b>
<b>Rejeição/total SADC</b>	<b>19,2%</b>	<b>51,6%</b>	<b>27%</b>	<b>44%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>24,9%</b>

Fonte: (Munyaradzi e Phiri, 2011) 2011 Audit of the Implementation of Regional SADC Customs Instruments and International Conventions. (a) A tabela contempla os Estados que responderam ao inquérito previsto pela Auditoria Aduaneira. Madagáscar encontrava-se suspenso da organização à data, pelo que não consta da análise e as Seicheles solicitaram a participação apenas em auditorias futuras, uma vez que se encontram em processo de reforma do seu sistema alfandegário. (b) Sub-Comité para Cooperação Aduaneira. Elaboração Própria

Neste âmbito, considera-se pertinente analisar com maior profundidade as áreas em que se verifica um menor nível de implementação, por parte dos Estados da SADC e que se relacionam diretamente com o seu processo de integração, nomeadamente: implementação dos Instrumentos Regionais e adoção de Documentos Aduaneiros.

<sup>138</sup> Média aritmética



Relativamente aos Instrumentos Regionais, a postura estatal é relativamente homogénea face aos instrumentos que reúnem tanto os maiores como os menores níveis de implementação. Esta área reúne os dados de cada Estado para sete instrumentos, nomeadamente: o Sistema de Valoração da OMC, o Sistema Harmonizado de 2007, as Regras de Origem, o Ato do Modelo Aduaneiro, Garantia de Títulos Regional, a Nomenclatura de Tarifas Alfandegárias e o Sistema de Gestão de Trânsito. Os três primeiros são implementados por todos os Estados abrangidos, sendo que as Regras de Origem apenas não são adotado pela RDC e Angola, países que, como consta do quadro abaixo, não pertencem à ACL-SADC. Os restantes instrumentos apresentam níveis de implementação muito baixa, de apenas um a três Estados (Munyaradzi e Phiri 2011, 14).

Nesta área deve salientar-se que um dos obstáculos mais referidos para a implementação plena de todos os instrumentos se prende com participação múltipla em várias organizações com projetos de integração económica, facto especialmente visível para os cinco Estados pertencentes à SACU e para a Tanzânia, pertencente à EAC. É igualmente merecedor de destaque o facto de Angola, pese embora a sua exclusão da ACL, ser o único país a implementar um dos instrumentos (Gestão de Trânsito) que mais dificuldade gera na sua aplicação devido fundamentalmente aos constrangimentos infraestruturais e morosidade de procedimentos legislativos e burocráticos (Munyaradzi e Phiri 2011, 14).

O nível de implementação dos Documentos Aduaneiros apresenta valores díspares para os três elementos que o compõem, designadamente: Declaração Aduaneira, o Certificado de Origem da SADC e o Formulário de Controlo de Trânsito. O primeiro documento é implementado por sete, em treze Estados avaliados, sendo que as principais razões que justificam a não implementação ou rejeição são a alegação de incompatibilidade de sistemas aduaneiros e a implementação de documentos de outras organizações. O Certificado de Origem tem um nível de implementação equivalente à da adoção das Regras de Origem (11), pois traduz-se na sua aplicação prática. O formulário de controlo de trânsito é utilizado por três países, Angola, RDC e Zâmbia, dos quais se destacam os dois primeiros por, mais uma vez, apresentarem níveis de implementação consentâneos com os dos restantes Estados, embora se

tenha excluída da primeira etapa integrativa. Uma das razões sublinhadas para a não utilização deste documento foi, mais uma vez, a morosidade dos processos de aprovação legislativa necessários à sua aplicação.

Sumariamente, a tabela 6, acima demonstra que, dentro da análise selecionada, o Estado geral da implementação para os instrumentos, convenções e práticas avaliadas é positivo e maioritário (63%), ultrapassando os valores correspondentes aos atrasos e à não implementação. Se considerarmos que a percentagem correspondente aos atrasos na implementação ou implementação parcial não se consubstancia numa recusa na sua aplicação e que, em muitos casos, deixa transparecer apenas a morosidade de processos que enfrentam obstáculos económicos, técnicos e burocráticos (Munyaradzi e Phiri 2011), depreendemos que o horizonte prospetivo para a implementação se situa nos 75%. Algo que ilustra um nível de implementação significativo para as medidas vinculativas de harmonização previstas nos Anexos ao Protocolo de Comércio da SADC.

Considera-se também relevante mencionar que, como referido na análise dos instrumentos que reúnem menos consenso na implementação, muitas das justificações referidas para a sua implementação relacionam-se, tal como nos atrasos, com dificuldades ao nível da sua aplicação e não com uma rejeição expressa da sua validade e incorporação. Este dado deixa em aberto possibilidades futuras de incremento de nível de implementação, caso se verifique uma maior alocação de fundos, bem como programas de capacitação técnica que se dediquem à resolução destes desafios de contexto. Nas conclusões finais este ponto será retomado, articulando-o com o processo de progressiva capacitação institucional e financeira do Secretariado da região.

As medidas indicativas que, neste âmbito, refletirão o comportamento das variáveis de forma consentânea ao *design* da investigação, são as etapas previstas pelo Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP). Considera-se que este descritor é o mais adequado para ilustrar o comportamento dos Estados face às medidas indicativas emanadas pela instituição, na medida em que constitui o mais importante documento desta natureza relativo à estruturação e calendarização da integração económica.

Tabela 7- Estado da adesão aos estágios de adesão previstos pelo RISDP (2008-2015).

<b>Postura Estatal</b>	<b>Medida</b>	
	Indicativa (metas RISDP)	
	Área de Comércio Livre (2008)	União Aduaneira (2010->2013)
<b>Entrada</b>	12	0
<b>Adiamento</b>	4	12
<b>Autoexclusão</b>	3	3
<b>Balanço de participação</b>	80%	0%

Fonte: (SADC, 2003) Regional Indicative Strategic Development Plan. Elaboração própria

Ao contrário da tabela anterior que introduzia novas considerações face à forma como se pode perspetivar a integração na SADC, a tabela 7, acima, ilustra pontos já debatidos na análise. A primeira etapa do RISDP consubstanciou um sucesso para a integração económica da região ao aliar um nível expressivo de adesão (80%), com o cumprimento do primeiro prazo estipulado. Não obstante o esforço de harmonização que esta fase implicou, que levou quatro Estados (Maláui, Moçambique, Zimbabwe e Tanzânia) a fazerem reajustamentos, de calendarização ou de áreas de aplicação, a ACL foi estabelecida em 2008, com 85% das trocas comerciais a realizar-se sob um regime de abolição completa de tarifas alfandegárias. Em 2012, a liberalização máxima das trocas foi alcançada, com a consolidação dos processos de redução progressiva de entraves tarifários<sup>139</sup>. Apenas três Estados não se integraram, nomeadamente: os já referidos RDC e Angola e Seicheles. Embora este último Estado não tenha participado do Relatório supramencionado, os dois primeiros apresentam valores de implementação relativamente a todos os outros instrumentos semelhantes aos dos restantes Estados e, por vezes, superiores.

Este quadro positivo é ilustrativo da primeira parte da tabela, contudo, a segunda, relativa à União Aduaneira, prevista inicialmente para 2010, demonstra uma realidade muito mais incerta e presentemente nociva para a integração económica. O adiamento, que se prevê indefinido, da concretização da segunda etapa de integração (UA-SADC) reflete a dificuldade que o quadro institucional da organização tem em

<sup>139</sup> Vide <http://www.sadc.int/about-sadc/integration-milestones/free-trade-area/> (Consultado a 10/01/2015)

promover uma implementação atempada dos objetivos estabelecidos e a dificuldade que se verifica em contornar os múltiplos entraves que se impõem à integração nesta zona do globo, tanto os que se relacionam com considerações soberanistas dos seus Estados-Membros, como os que remetem para as fragilidades estruturais da região, já referidas. O atraso na implementação desta etapa perfaz atualmente cinco anos, mas a incerteza face ao quanto resvalarão as fases seguintes, bem como o projeto integrativo à escala continental não permite que se aponte uma data prospetiva para a concretização do último objetivo de integração económica na SADC, a União Económica, prevista para 2018.

Este adiamento indefinido de medidas de natureza indicativa constitui a principal diferença nos tipos de implementação verificadas, em que as vinculativas se perfilam como as que reúnem mais consenso em prol da sua aplicação prática. De seguida analisar-se-á as implicações das ocorrências que se verificaram no teste às variáveis.

### ***Como perceber a integração na SADC?***

As variáveis analisadas demonstraram que, não obstante a falta de mecanismos para a implementação compulsória dos programas e instrumentos previstos pelas instituições da SADC, os níveis de implementação e adesão às etapas integrativas são elevados. Os dados analisados mostraram que, mesmos os Estados que se excluíram da ACL-SADC, não puseram de parte a adoção de instrumentos e práticas de harmonização aduaneira, que uniformizam o enquadramento jurídico e prático das interações comerciais da região. Contudo, a falta de medidas compulsórias para a implementação dos programas e instrumentos de integração económica é refletida pela elevada proporção de atrasos e adiamento das fases de integração.

Pese embora a relevância da ausência de mecanismos efetivos de correção de desvios ao comportamento, estes atrasos e adiamentos também se explicam com recursos a variáveis externas ao panorama institucional, tais como as fortes carências socioeconómicas, infraestruturais e técnicas (know-how) que os Estados enfrentam, previamente referidas.

A análise apresentou ocorrências de tipo díspar, tais como “indicativo-cumprimento/entrada”, “vinculativo-atraso” e um nível de implementação/entrada

significativo, tanto nas medidas vinculativas como indicativas. Estas últimas, no entanto, apresentaram múltiplas ocorrências de adiamento relativamente às etapas integrativas previstas pelo RISDP, que sugerem um maior grau de cumprimento de emanações vinculativas da organização (Protocolo de Comércio - 1996).

As primeiras duas hipóteses avançadas foram infirmadas pelo teste feito às variáveis. A primeira porque assentava na predominância de combinações do tipo “indicativo-rejeição” ou autoexclusão dos estágios mais avançados de integração económica, - pressupostos que não se verificaram -, para concluir que o *design* institucional da SADC não se revestia de agência suficiente para condicionar o comportamento dos Estados e, conseqüentemente, o seu empenho nesta vertente integrativa.

A segunda assentava numa preponderância de ocorrências do tipo “vinculativo-cumprimento” e da entrada, por parte da maioria dos Estados, nos diversos estágios de integração. Embora nas medidas vinculativas, a taxa de implementação das variáveis observadas tenha sido elevada e superior a 50%, a entrada nos estágios integrativos, ainda que expressivamente maioritária, ocorreu apenas para o primeiro sem adiamentos substanciais (ACL-SADC). Questiona-se, após a análise dos dados, não apenas o cumprimento das metas seguintes (atrasadas em 5 anos), mas também a manutenção do mesmo número de Estados que figura na ACL, em etapas com um aprofundamento integrativo significativamente maior, tais como a União Aduaneira e o Mercado Comum.

As hipóteses (3) e (4) destacaram-se como pertinentes para a explicação do peso institucional nesta vertente da integração, designadamente:

A terceira hipótese operativa, relativa à constatação da existência de ocorrências díspares<sup>140</sup>, previa uma conclusão assente em um de dois pressupostos ou nos dois cumulativamente, designadamente:

(a) a estrutura institucional da SADC, ainda que não particularmente eficaz no constrangimento dos Estados Membros em prol do projeto integrativo, possibilita os

---

<sup>140</sup> Tais como as que se verificaram com a observação de níveis elevados de implementação/entrada em medidas vinculativas e indicativas, paralelos a níveis, também expressivos -ainda que em menor grau -, de atrasos e rejeição/não implementação, mesmo de medidas vinculativas.

incentivos necessários, sem contrapartidas onerosas no campo do condicionamento estatal, para estimular a uma participação contínua (não necessariamente aprofundada), dos Estados que a integram; e/ou

(b) não obstante a reticência em abdicar substancialmente (e juridicamente) de parte da sua soberania, os Estados reconhecem o papel da integração económica como necessária para o seu desenvolvimento interno, pelo que mobilizam esforços em prol de uma integração “soberanista”, mesmo sem atribuírem às instituições regionais jurisdição para exercer vinculativamente o seu papel de impulsionadoras da integração<sup>141</sup>.

A quarta hipótese, relativa à predominância de ocorrências de “atraso” ou “adiamento”, padrão intermédio, conduz à conclusão de que a estrutura institucional da SADC é incapaz de aplicar, em tempo útil e estipulado, as suas diretrizes e objetivos. Seguindo este nexos, verifica-se igualmente a ausência de pressão sentida pelos Estados no sentido de agirem em prol da integração, o que reflete a sua autonomia face às instituições regionais em que estão integrados. Esta conclusão suscita a procura, em análises futuras, de considerações de tipo compreensivo, uma vez que a ação por omissão dos Estados nem sempre permite a extração de inferências rigorosas ou diretas acerca das razões que norteiam o seu comportamento.

A articulação destas hipóteses com os restantes contributos que a análise possibilitou compilar resulta na conclusão de que a estrutura institucional impacta efetivamente no processo de integração económica, ainda que apresente níveis de dependência face aos Estados que ameaçam a sua sustentabilidade futura. Esta aceção explica-se com recurso ao seguinte encadeamento de argumentos:

1. O estudo partiu de três assunções que se consideraram ter um efeito condicionante na postura dos Estados. Estas premissas supramencionadas podem agrupar-se em três categorias, designadamente: soberania, desenvolvimento e legado continental.

---

<sup>141</sup> Esta última conclusão (b) parte da aceção implícita de que existe uma correlação positiva forte entre integração e desenvolvimento regional que, por sua vez, condiciona positivamente o desenvolvimento interno. Por depender desta aceção, infere-se que, caso haja uma alteração na perceção estatal (da integração ou desenvolvimento regional como variáveis independentes face ao desenvolvimento interno), o interesse na integração sofrerá um decréscimo, cuja consequência derradeira seria a estagnação ou mesmo fim da integração para os Estados que deixassem de correlacionar positivamente integração com desenvolvimento ou para os Estados que não percecionassem o desenvolvimento regional como necessário ou benéfico para o seu próprio desenvolvimento.

2. As dimensões do constrangimento estatal que, nesta ótica, se considera terem influenciado a estrutura institucional da SADC atribuíram-se, tanto ao legado histórico dos Estados Membros, como ao seu cálculo estratégico.
  - i. O legado histórico criou, a nível continental e regional, rotinas de cooperação, porém, fechou as hipóteses para a integração política quando priorizou a soberania e a manutenção do *status quo* territorial do colonialismo no período pós-independência. As últimas duas décadas reabriram parte da porta face à integração (Tratado de Abuja, criação da UA) como meio para o desenvolvimento dos países, sempre sob a égide da soberania política.
  - ii. O cálculo estratégico resultou numa perceção da integração como instrumental face aos objetivos de desenvolvimento e crescimento dos Estados (economia, infraestruturas, saúde, capacitação técnica, educação, saneamento). Por outro lado, levou a que esta se perspetivasse como uma forma de aumentar os dividendos provenientes do comércio regional e de maximizar o papel dos Estados nos mercados internacionais, incrementando a sua fatia na distribuição da riqueza mundial e alavancando as suas interações com outros parceiros nas vantagens comparativas que lhes dá a pertença a um bloco regional.
  - iii. A combinação das pulsões do legado histórico com as considerações derivadas do cálculo estratégico redundaram, nesta ótica, numa preferência por esquemas de interação interestatal pouco onerosos ao nível da independência política, com particular pendor para a vertente económica. Esta conclusão corrobora os princípios da Teoria do Dominó de Richard Baldwin (1993), na medida em que demonstra a forma como os Estados desta região, constrangidos pela sua pertença a um projeto mais alargado à escala regional, se integraram sistemicamente num arranjo de liberalização económica consentâneo com o nível de cedência ao qual estariam dispostos, mediante os ganhos esperados.
3. A articulação destes fatores traduziu-se na criação de uma organização que, entre outras vertentes, priorizou a progressiva liberalização das interações comerciais dos Estados da região como fonte para o seu crescimento e desenvolvimento. A esta instituição foram conferidas prerrogativas de elaboração, gestão e monitorização de programas destinados aos seus membros, sem que, contudo, lhe fossem conferidas

faculdades autonómicas de implementação ou de correção de desvios ao comportamento acordado.

4. A estrutura institucional da SADC influencia o seu processo de integração, na medida em que reduz os custos de interação dos Estados ao assumir o desempenho das tarefas de harmonização necessárias à prossecução dos objetivos de integração económica. Estes custos ficariam significativamente mais onerosos (tempo e esforço financeiro) caso estas funções fossem exercidas sem um órgão gestor ao nível supranacional e sem os financiamentos que lhe estão associados por replicar e, consequentemente legitimar o modelo de interação multilateral do qual a UE foi pioneira.

Assim, conclui-se que a instituição tem uma correlação positiva face à integração (mais avanços institucionais, mais integração), mas que, enquanto se encontrar tão dependente da anuência de cada um dos seus membros, tem uma fraca sustentabilidade. Isto porque se considera que a instituição só fez avançar a integração porque, ao longo do seu período de funcionamento, se tem verificado uma convergência na atitude dos Estados (e um consenso ideológico global) face aos processos de liberalização económica como meio para o desenvolvimento, tópico que será reiterado nas páginas finais votadas às Conclusões.



## Conclusão

A análise proposta tinha como objetivo perceber o impacto que a estrutura institucional da SADC teria no seu projeto de integração económica. O estudo concluiu que, mesmo perante a ausência de medidas compulsórias para garantir o cumprimento dos objetivos de integração, na sua dimensão económica, se verifica uma participação contínua dos Estados Membros e um esforço de implementação de medidas de harmonização nas práticas reguladoras do comércio internacional. Conclui-se igualmente que a correlação entre a estrutura institucional da SADC e a sua integração económica é positiva, devido à sua ação na redução de custos associados à harmonização e adoção de reformas, bem como ao financiamento específico ao qual tem acesso para apoiar a implementação e criação de programas de desenvolvimento. A análise proposta contribuiu ainda para corroborar a aceção de que instituição proporcionou, até à atualidade, os devidos incentivos para promover a participação estatal no contexto em que se insere, mas que não perfila como sustentável, caso permaneça alicerçada no atual edifício institucional.

A análise do comportamento das variáveis permitiu corroborar duas das hipóteses operativas inicialmente avançadas. A primeira (hipótese 3) dependia da constatação de ocorrências díspares (ex. vinculativo-atraso; indicativo-cumprimento, etc.) - algo que se verificou -, e redundava em duas conclusões possíveis, que, neste âmbito, se consideram cumulativamente válidas, designadamente:

(a) a estrutura institucional da SADC, embora não constranja os Estados Membros em prol do projeto integrativo, possibilita os incentivos necessários, sem contrapartidas onerosas de condicionamento estatal, para estimular uma participação contínua dos Estados que a integram; e/ou

(b) os Estados reconhecem a integração económica como necessária para o seu desenvolvimento, pelo que mobilizam esforços em prol do seu aprofundamento, mesmo sem atribuírem às instituições jurisdição para exercer vinculativamente o seu papel de impulsionadoras<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Esta última conclusão (b) parte da aceção implícita de que existe uma correlação positiva forte entre integração e desenvolvimento regional que, por sua vez, condiciona positivamente o desenvolvimento interno. Por depender desta aceção, infere-se que, caso haja uma alteração na perceção estatal (da integração ou desenvolvimento regional como variáveis independentes face ao desenvolvimento

A segunda (hipótese 4), relativa à proliferação de ocorrências de “atraso” ou “adiamento”, igualmente verificada, tanto nas medidas vinculativas como indicativas, permitiu concluir que a estrutura institucional da SADC é incapaz de aplicar, em tempo útil e estipulado, as suas diretrizes e objetivos. Seguindo este nexos, verifica-se igualmente a ausência de pressão sentida pelos Estados no sentido de agirem em prol da integração, o que reflete a sua autonomia face às instituições regionais em que estão integrados.

Pese embora o grau de autonomia estatal face à instituição, seria redutor afirmar que apenas devido a esta inferência, se deveria considerar que o impacto institucional na integração económica é residual. O presente estudo incide sobre o efeito condicionante da instituição na integração económica e não nos Estados. Os Estados são uma variável independente que se pressupõe gozar de uma correlação forte com o grau controlo institucional sobre a integração. Isto é, parte-se do pressuposto que, quanto maior for o condicionamento, por parte de uma instituição, dos Estados que a compõem, maior será o seu controlo sobre qualquer domínio da integração, devido ao facto de gozar de um ascendente sobre potenciais fontes de bloqueio. No caso da SADC, não obstante a relativa liberdade de que os Estados dispõem, a integração económica é influenciada pela sua estrutura institucional.

Esta aceção explica-se por um conjunto de fatores de condicionamento estatal que se consideram ter norteado a criação da SADC e, posteriormente, o tipo de influência que esta teria sobre a integração na região. A combinação das pulsões do *legado histórico* (soberania, cooperação anticolonial e de desenvolvimento, historial de integração continental) com o *cálculo estratégico dos Estados* (desenvolvimento, maximização dos dividendos extraídos do comércio internacional) redundaram, nesta ótica, numa preferência por esquemas de interação interestatal pouco onerosos ao nível da independência política, com particular pendor para a vertente económica.

Conclui-se que a estrutura institucional da SADC influencia o seu processo de integração, na medida em que reduz os custos de interação dos Estados ao assumir o

---

interno), o interesse na integração sofrerá um decréscimo, cuja consequência derradeira seria a estagnação ou mesmo fim da integração para os Estados que deixassem de correlacionar positivamente integração com desenvolvimento ou para os Estados que não percecionassem o desenvolvimento regional como necessário ou benéfico para o seu próprio desenvolvimento.

desempenho das tarefas de harmonização necessárias à prossecução dos objetivos de integração económica. Estes custos ficariam significativamente mais onerosos (tempo e esforço financeiro) caso estas funções fossem exercidas sem um órgão gestor ao nível supranacional e sem os financiamentos que lhe estão associados por replicar - e consequentemente legitimar - o modelo de interação multilateral do qual a UE foi pioneira. Através da instituição são disponibilizados e submetidos à aprovação instrumentos e práticas direcionados aos objetivos transversais dos Estados, bem como criadas rotinas de contacto interestatal, ao mesmo tempo que é promovida uma cultura de compromisso, que contribui para a formação de consensos alargados.

A articulação deste conjunto de argumentos conduziu à seguinte conclusão acerca do impacto da estrutura institucional da SADC no processo de integração económica:

(1) As instituições da SADC tornam menos dispendiosa e aceleram o ritmo da integração aos 15 Estados que a constituem, oferecendo-lhes vantagens ao nível da previsibilidade dos restantes atores (enquadramento jurídico), do acesso a financiamentos para o seu desenvolvimento (particularmente europeus), da criação de instrumentos de harmonização e promoção de práticas de facilitação de comércio e do acesso a outros acordos preferenciais de comércio com a extensão de benefícios aplicados a um Estado ou grupo de Estados, a toda a organização (ex. Acordo Tripartido).

(2) Por se estruturar de forma pouco condicionante da soberania dos Estados, a SADC incentiva a sua participação através de benefícios específicos, ainda que não o consiga fazer de forma coerciva, pois não dispõe de medidas compulsórias efetivas que os condicionem a agir de um certo modo. A instituição, pela sua estrutura, não tem capacidade de ir além do denominador mínimo comum face ao qual os Estados acordam integrar-se, enfatizado pelo intergovernamentalismo liberal (Moravcsik 1991). Torna-se assim dependente da aceitação consensual dos Estados em aprofundar o projeto integrativo.

Considera-se, após a análise destas inferências que a instituição só fez avançar a integração porque, ao longo do seu período de funcionamento, se tem verificado uma convergência na atitude dos Estados (e um consenso ideológico global) face aos processos de liberalização económica como meio para o desenvolvimento. Esta

assunção espelha-se pelo facto de, mesmo os Estados que não se inserem na atual Área de Comércio Livre demonstrarem uma forte receptividade face às práticas aduaneiras promovidas pela organização, apresentando valores de implementação – à exceção de instrumentos adscritos à ACL-SADC -, semelhantes aos dos restantes membros. Esta conclusão remete para a necessidade, no longo-prazo, da criação de mecanismos que a emancipem de períodos de putativa convergência, pois como este podem seguir-se momentos de discórdia, para os quais Keohane (1988) alerta, e que poderão pôr em risco a sua continuidade.

Estas conclusões acerca da influência das instituições da SADC no seu processo de integração económica justificam a pertinência das definições de integração económica e institucionalização adotadas na análise. O presente estudo conceptualizou integração económica como *«o processo através do qual um conjunto de Estados, após acederem em conferir um cariz institucionalizado à progressiva abolição dos entraves (tarifários ou de outra natureza) às suas interações económicas, visam fomentar o seu crescimento ou salvaguardar os seus interesses económicos através da intensificação das relações com os participantes»* e institucionalização como a *«delegação, por parte dos Estados, de funções de monitorização, regulação e aplicação - as quais podem ser acrescidas de outras dimensões durante um processo que se pressupõe interativo e dinâmico - a estruturas permanentes, organizadas e formais, nas quais estão representados e às quais podem ou não conceder poderes variáveis de jurisdição supranacional»*.

Estas definições incorporaram contributos dos principais quadros teóricos analisados. Recuperaram premissas do neofuncionalismo (integração como processo, interatividade entre atores institucionais e estatais), do intergovernamentalismo liberal (Moravcsik 1991) na sua visão de integração como instrumental face aos interesses estatais e da Teoria do Dominó de Baldwin (1993) acerca da integração como *salvaguarda dos interesses económicos* dos Estados, tanto pelos benefícios endógenos que se lhe associam, como pelos onerosos custos de ficar excluído.

Fazer o balanço do panorama institucional da SADC é um exercício que se afigura difícil e merecedor de muitas mais reflexões, complementares à aqui proposta. A leitura dos acontecimentos aqui proposta poderia sugerir que a análise aqui

apresentada correria o risco de contrassenso. Se se advoga que as instituições importam, porquê seguir um curso de raciocínio que aparentemente apenas lhes confere agência devido a uma putativa congruência face aos objetivos dos Estados?

Primeiramente, perfila-se como necessária uma ressalva relativamente ao contexto extrainstitucional. Como se analisou no último capítulo, existem um conjunto de questões (carências ou dificuldades socioeconómicas, técnicas e burocráticas) que obstaculizam a implementação dos programas e instrumentos da componente económica da integração e que não se devem, em grande parte, a um qualquer voluntarismo dos Estados contra a integração. Do ponto de vista socioeconómico, a desigualdade significativa que se verifica entre os países da SADC articula-se com a preocupação expressada por Joseph Nye (1971), relativamente à viabilidade de processos integrativos nos diversos agrupamentos regionais. O autor advogava que os projetos integrativos que englobam Estados desenvolvidos, mais facilmente acomodam a diversidade nos níveis de desenvolvimento, tendo capacidade para custear o preço da coesão (Nye 1971, 80). Nos próximos anos, uma observação rigorosa da organização revelará se os vaticínios do autor se reproduzem nesta organização regional, ou se, pelo contrário, a crescente abertura económica dos Estados que a compõem se traduzirá não apenas em crescimento, mas em desenvolvimento, esbatendo progressivamente os focos de heterogeneidade socioeconómica que caracterizam a organização.

Este cenário contém em si elementos de incerteza que, no curto-prazo não permitem afirmações contundentes quanto à sua negatividade prospetiva. Como já foi mencionado ao longo da análise, as evoluções que se estão a dar ao nível do fortalecimento do Secretariado e da alocação de fundos para a instituição poderão ter repercussões significativas na alteração da forma como os Estados percecionam a integração. Isto porque, com a criação de benefícios específicos atribuídos à integração, torna-se provável que mais Estados se mostrem recetivos face a um aprofundamento do projeto regional pelas vantagens que lhes confere mesmo a nível interno (ex. desenvolvimento infraestrutural). Este desenvolvimento teria o potencial duplo de aproximar os Estados da integração e de custear ou diversificar as hipóteses de financiamento para a implementação dos programas que lhe estão associados. Este

desenvolvimento corroboraria os pressupostos da teoria neofuncionalista (Haas 1958; Niemann e Schmitter 2009), também transposta para a análise, de que as preferências dos atores se vão alterando durante a sua permanência num projeto integrativo, pressupondo-se uma influência interativa entre estes e a instituição.

Regressando à questão especificamente institucional, seguindo os pressupostos de Tsebelis e Garrett (2001), torna-se possível defender a coerência da análise proposta. Partindo da premissa de que os atores agem com conhecimento das potenciais consequências das suas escolhas institucionais (Tsebelis e Garrett 2001, 386), percebe-se o porquê da existência de “paradoxos” institucionais. Veja-se, a título de exemplo: se o art.º 19 do Tratado da SADC prevê que as instituições da organização tomem as suas decisões por consenso, *salvo disposições em contrário* previstas no seu Tratado<sup>143</sup>, porque não incluir tais disposições relativas às sanções, que, pela sua natureza, nunca reunirão consenso? Ao reconhecerem a importância das instituições, os Estados apenas lhes conferem as prerrogativas correspondentes à sua disponibilidade de cedência e à melhor forma de promover as suas preferências (Erasmus 2011, 17; Tsebelis e Garrett 2001, 386).

Pese embora o conhecimento que se pressupõe que os Estados tenham face aos putativos resultados das suas opções institucionais, estes estão igualmente cientes de que as circunstâncias que norteiam determinada configuração institucional se podem alterar. Por isso, optam por formas menos custosas de compromisso, que lhes permitam uma progressiva adaptação à dinâmica institucional que eles próprios criaram. Assim, controlam as variáveis que cabem na sua jurisdição, sabendo que outras lhes serão alheias, num contexto que, inerentemente (pelo número de atores envolvidos, pelas dinâmicas endógenas e exógenas a que está sujeito), contém elementos de incerteza. Os Estados, muitas vezes por temerem o papel modelador das instituições, permanecem relutantes em criar estruturas que reclamem jurisdição sobre si. No expoente oposto, quando privilegiam interesses que consideram ser passíveis de se atingir apenas cooperativamente, são eles próprios que criam instituições mais fortes e, por conseguinte, mais capazes e eficientes na regulação e

---

<sup>143</sup> Leia-se, Tratado e Protocolos – art.º 22[2] do Tratado

coordenação do comportamento concertado ao nível internacional (ex. OUA>UA e SADCC>SADC).

Neste momento, a configuração institucional da SADC reflete algumas tendências do panorama institucional interno de alguns dos seus Estados Membros que se consideram nocivas. Nomeadamente a existência de um sistema em que o poder Executivo e Legislativo não têm contrapesos judiciais ou parlamentares e em que a Burocracia – um canal sem legitimação democrática direta ou indireta - se está a fortalecer autonomamente. Algumas considerações devem ser tecidas face a fatores de preocupação relativamente à instituição e ao seu contexto.

A queda do Tribunal em 2010-2011, por exemplo, afigura-se como particularmente alarmante por refletir uma realidade que ultrapassa, em impacto, a questão judicial. O caso que derrubou o Tribunal da SADC derivou de uma falta de bloqueios constitucionais internos que instituíssem uma verdadeira divisão de poderes no Estado do Zimbabwe. A sobreposição do executivo e legislativo zimbabwiano ao poder judicial interno<sup>144</sup>, revela a dificuldade que este Estado tem, até ao nível interno, em delegar poder e de se ver espartilhado por constrangimentos institucionais. Que futuro pode ser expectável relativamente a uma delegação supranacional de um poder que não é partilhado, em alguns Estados, à escala doméstica? Noutra dimensão, o processo que levou à dissolução do poder judicial contém informações que se consideram de extrema relevância para estudos prospetivos acerca da integração económica na região. Futuramente, questiona-se como será possível uma instituição conciliar no seu seio pulsões de progressiva liberalização económica, ao mesmo tempo que exprime a sua anuência face a práticas de nacionalização coerciva de propriedade privada, totalmente opostas aos pressupostos do liberalismo económico e político.

Quanto à inexistência do Parlamento, considera-se que este seria vital para a organização, na medida em que constituiria o único órgão supranacional que corresponderia às preferências dos cidadãos para a instituição. Isto é, os órgãos supranacionais que representam a própria instituição serão sempre mais proactivos no seu aprofundamento integrativo (Tsebelis e Garrett 2001, 367), até por questões de cálculo estratégico dos seus funcionários (sobrevivência do posto de trabalho). O

---

<sup>144</sup> Emenda 17 da Constituição.

racional de “sobrevivência laboral” dos órgãos supranacionais tais como o Secretariado e Tribunal, que se espera ser complementado por - e até secundário face a - um interesse genuíno pelo projeto de integração, pode levá-las a um enviesamento do processo de integração, estruturando-o de acordo com as suas preferências, que podem ou não coincidir com as dos cidadãos. O Parlamento, pelo contrário contribuiria para um equilíbrio do fator supranacional, introduzindo os *inputs* do eleitorado e das suas próprias concepções de bem-estar e desenvolvimento.

Por outro lado, com a atual configuração dos modelos integrativos africanos, o aumento na sua supranacionalidade sem que haja, de forma correspondente, um aumento na participação e representatividade dos eleitorados nacionais é aqui visto como potencialmente perigoso. Isto porque correrá o risco não apenas de ser ilegítimo, mas até de ser nocivo para os interesses particulares de algumas populações cujo desenvolvimento pode estar a ser comprometido, tanto por movimentos uniformizadores alheios às suas carências ou valências específicas, como por Chefes de Estado ou Governo que atuem, no plano internacional, sem os devidos canais de responsabilização internos.

Relativamente às questões metodológicas da investigação, exorta-se para a inclusão de outros dados em futuros estudos sobre a mesma temática ou assuntos similares. Considera-se profícuo que estes recorram a fontes discursivas, a entrevistas e a dados evolutivos da organização (orçamento, despesas de pessoal, etc.) que, neste âmbito, foram subordinadas a outros recursos que se consideravam mais adequados aos objetivos específicos da análise e que não enfrentavam constrangimentos associados aos dados supracitados (disponibilidade dos entrevistados, sistematização dos dados orçamentais para todos os anos relevantes para a análise, etc). As entrevistas e análise discursiva possibilitarão uma incursão no plano motivacional dos atores que servirão de base a estudos compreensivos das dimensões analisadas. Por outro lado, a progressiva capacitação estatística da organização tornará possível a proliferação de mais estudos sobre a integração nesta área do globo, em análises de pendor porventura mais quantitativo que a aqui apresentada.

Por último, sugere-se a pertinência de um estudo que alargue o âmbito da análise a todas as instituições da SADC e não apenas às que neste âmbito servirão de



descritores (Secretariado, Cimeira, Tribunal e Conselho de Ministros), bem como às instituições que, ao nível estatal, são responsáveis pela implementação das decisões tomadas ao nível regional e à forma como os ordenamentos jurídicos domésticos estão preparados para as incorporar. Outra forma de aprofundar as conclusões aqui exploradas é medir o impacto da estrutura institucional noutras vertentes (saúde, educação, transportes, etc.), comparando-o com a económica.

Considera-se positivo terminar positivamente esta análise, relembando as potencialidades da região, passíveis de serem beneficentemente exploradas através da integração.

Esta é uma região com uma enorme diversidade de polos e setores de interesse económico: (1) no campo das matérias-primas abarca dois gigantes regionais (RDC e Angola), ricos em minérios raros, metais e pedras preciosos (ouro e diamantes), produtos agrícolas (algodão, café, tabaco) e, no caso angolano, petróleo de alta qualidade, com um baixo teor de enxofre; (2) na indústria, a capacidade industrial sul-africana e, em certa parte, zimbabwiana pode traduzir-se numa transferência de *know-how* e equipamentos para consolidar o desenvolvimento da região como um todo; (3) ao nível dos serviços, a região tem como referência, mais uma vez a África do Sul, de forma mais diversificada, mas também os polos turísticos das Seicheles e Maurícia, *standards* mundiais de qualidade, sendo que, no caso mauriciano se afirma também ao nível financeiro, tendo como centro o seu porto índico de Port Louis, a capital. A esta pluralidade de mais-valias juntam-se outras, tais como o facto de agregar duas potências emergentes (África do Sul e Angola), com contactos privilegiados com centros económicos mundiais e ainda, paradoxalmente, o facto de muitos dos problemas que assolam a região terem um carácter transnacional, mais facilmente manobrável através de políticas coordenadas e até integradas, como são as questões de saúde, de infraestrutura, de segurança humana, entre outras.

Vislumbra-se, por isso, um futuro algo acidentado, mas possivelmente risonho para uma região do globo que, tendo despertado fulgurantemente para o crescimento, tem agora à sua frente uma jornada de desenvolvimento, que, na ótica aqui defendida, mais facilmente se alcança através de um esforço regional que não alheie a componente económica da social.



## Referências Bibliográficas

Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Illinois: Richard D. Irwin.  
[http://books.google.pt/books?id=mUmRLOFDW5EC&pg=PR1&dq=balassa+theory+economic+integration&hl=pt-PT&sa=X&ei=cjdeVI-6MsLxat\\_fgPgG&ved=0CCwQ6AEwAg#v=onepage&q=balassa%20theory%20economic%20integration&f=false](http://books.google.pt/books?id=mUmRLOFDW5EC&pg=PR1&dq=balassa+theory+economic+integration&hl=pt-PT&sa=X&ei=cjdeVI-6MsLxat_fgPgG&ved=0CCwQ6AEwAg#v=onepage&q=balassa%20theory%20economic%20integration&f=false) (Consultado a 02/07/2014)

Baldwin, Richard. 1993. *A Domino Theory of Regionalism*. Working Paper 4465. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w4465>. (Consultado a 03/08/2013)

Baldwin, Richard, e Patrick Low. 2009. *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge University Press.

Baldwin, Robert E., e Christopher S. Magee. 2000. *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. Peterson Institute.

Bell, Stephen. 2002. *Institutionalism*. Pearson Education Australia.  
<http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:9699>. (Consultado a 29/03/2014)

———. 2011. «Do We Really Need a New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change?». *British Journal of Political Science* 41 (04): 883–906. doi:10.1017/S0007123411000147.

Campbell, John L. 1998. «Campbell, John L. 1998. “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy.” *Theory and Society* 27:377-409.»

Carmella, Jay. 2010. «Zimbabwe High Court rejects African tribunal’s land reform ruling». *Jurist*, Janeiro 27.

DBSA, e Secretariado SADC. 2014. «Request for Proposals (RFP): SADC Project Preparation and Development Facility (PPDF)». DBSA & SADC Secretariat.

Denhez, Charles Ian. 2009. «Independence or Autonomy: The Right to Self-Determination in the Enclave of Cabinda». *Carleton Review of International Affairs* 1. [http://awsassets.panda.org/downloads/jhaider\\_carleton\\_review\\_of\\_international\\_affairs\\_volume1.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/jhaider_carleton_review_of_international_affairs_volume1.pdf). (Consultado a 21/02/2014)

Deutsch, Karl Wolfgang. 1981. «On Nationalism, World Regions and the Nature of the West». Em *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan*, editado por Per Torsvik, 51–93. Bergen: Universitetsforlaget.

Deutsch, Karl Wolfgang, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee, Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, e Richard W. Van Wagenen. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Duffield, Ian. 1984. «Pan-Africanism since 1940». Em *The Cambridge History of Africa: from 1940 to 1975*, editado por Michael Crowder, 8:95–141. The Cambridge History of Africa. Cambridge: Cambridge University Press.

Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*. Knopf.

Erasmus, Gerhard. 2011. «Is the SADC trade regime a rules-based system?». *SADC Law Journal*, n. 1: 17–33.

Evans, David. 2000. *Options for Regional Integration in Southern Africa*. University of Sussex, Institute of Development Studies.

Evans, David, Peter Holmes, Ibbo Mandaza, e SAPES Trust. 1999. *SADC: The Cost of Non-Integration*. SAPES Books.

Evans, Jessica. 2010. «The Neoliberal Turn in the SADC: Regional Integration and Disintegration». *Nokoko Institute of African Studies Carleton University*, n. 1 (Fall): 101–29.

Evans, Michael. 1984. «The Front-Line States, South Africa and Southern African Security: Military Prospects and perspectives». *Zambezia* XII (Maio): 1–19.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, e Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Farrell, Mary, Bjorn Hettne, e Luk Langenhove. 2005. *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London ; Ann Arbor, MI: Pluto Press.

Ferreira, Manuel Ennes. 2005. «Integração Económica em África: Poder e Identidade». Em *O Racismo, Ontem e Hoje*, 65–85. Porto: CEAUP/FL Universidade do Porto. <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6891.pdf>. (Consultado a 25/02/2014)

Finnemore, Martha. 1996. «Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism». *International Organization* 50 (02): 325–47. doi:10.1017/S0020818300028587.

Frerks, Georg. 2006. *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000\\_cru\\_frerks.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cru_frerks.pdf). (Consultado a 23/04/2014)

GASTROW, PETER. 2001. «The Sadc Region». *African Security Review* 10 (4): 136–40. doi:10.1080/10246029.2001.9627958.

Grieco, Joseph M. 1988. «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism». *International Organization* 42 (03): 485–507. doi:10.1017/S0020818300027715.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press.

———. 1970. «The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing». *International Organization* 24 (04): 606–46. doi:10.1017/S0020818300017495.

Hall, Peter A., e Rosemary C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms\*». *Political Studies* 44 (5): 936–57. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.

Hancock, Kathleen J. 2009. *Regional Integration: Choosing Plutocracy*. Palgrave Macmillan.

Hannerz, Ulf. 1969. *Soulside: Inquiries into Ghetto Culture and Community*. New York: Columbia University Press.

Jessop, Bob. 2003. «The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-Border Micro-Regions». Em *Theories of New Regionalisms: a Palgrave Reader*, editado por Fredrik Söderbaum e Timothy Shaw, 63–80. London: Palgrave Macmillan.

Katzenstein, Peter J. 1996. «Regionalism in Comparative Perspective». *Cooperation and Conflict* 31 (2): 123–59. doi:10.1177/0010836796031002001.

Keating, Michael. 2003. «The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe». Em *State/Space*, editado por Neil Brenner, Bob Jessop, rtin Jones, e GordoncLeod, 256–77. Blackwell Publishing. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470755686.ch15/summary>. (Consultado a 21/07/2014)

Keating, Michael, e Sylvia Pintarits. 1997. «Europe and the Regions: Past, Present and Future». Em , 1–24. Seattle. [http://aei.pitt.edu/2643/1/002562\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2643/1/002562_1.pdf). (Consultado a 23/06/2014)

Keohane, Robert O. 1988. «International Institutions: Two Approaches». *International Studies Quarterly* 32 (4): 379–96. doi:10.2307/2600589.

Keohane, Robert Owen, e Stanley Hoffmann, eds. 1991. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Colorado: Westview Press.

Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press.

Makinda, Samuel M., e F. Wafula Okumu. 2007. *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance*. Routledge.

March, James G., e Johan P. Olsen. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *American Political Science Review* 78 (3): 734–49. doi:10.1017/S0003055406272563.

———. 2005. «Elaborating the ‘New Institutionalism’». *ARENA Working Paper, Centre for European Studies, University of Oslo*, n. 11: 1–28.

Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press.

McKinley, Dale. 2011. *Entering the Dragon’s Den: Neoliberalism and the SA DC Free Trade Agree- ment*. Cape Town: Economic Justice Network.

Mitrany, David. 1944. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Oxford University Press.

Moore Jr., Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy; Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. First Edition edition. Beacon Press.

Moravcsik, Andrew. 1991. «Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community». *International Organization* 45 (01): 19–56. doi:10.1017/S0020818300001387.

———. 1993. «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524. doi:10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x.

———. 1997. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization* 51 (04): 513–53. doi:10.1162/002081897550447.

Moravcsik, Andrew, e Frank Schimmelfennig. 2009. «Liberal Intergovernmentalism». Em *European Integration Theory*, editado por Antje Wiener e Thomas Diez, 2.<sup>a</sup> ed., 67–87. Oxford: Oxford University Press.

Munyaradzi, Ranga, e Agnes Katsonga Phiri. 2011. *2011 Audit of the Implementation of Regional SADC Customs Instruments and International Conventions*. Relatório Técnico. Gaborone: AECOM International Development/Southern Africa Trade Hub/USAID Southern Africa.

Murapa, Rukudzo. 2002. «A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica». Traduzido por Cristina Paixão Lopes. *Impulso*, n. 31 (Setembro): 155–64.

Ndlovu, Precious. 2011. «Campbell vs. Republic of Zimbabwe: A moment of truth for the SADC Tribunal». *SADC Law Journal*, n. 3: 63–79.

Neumman, Iver B. 2003. «A Region-Building Approach». Em *Theories of New Regionalisms: a Palgrave Reader*, editado por Fredrik Söderbaum e Timothy Shaw, 160–78. London: Palgrave Macmillan.

Niemann, Arne, e Philippe C. Schmitter. 2009. «Neo-functionalism». Em *European Integration Theory*, editado por Antje Wiener e Thomas Diez, 2.<sup>a</sup> ed., 45–66. Oxford: Oxford University Press. [http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Niemann\\_Schmitter\\_2009.pdf](http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Niemann_Schmitter_2009.pdf). (Consultado a 08/03/2014)

North, Douglass C. 1984. «Transaction Costs, Institutions, and Economic History». *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 140: 7–17.

- Nye, Joseph S. 1968a. *International Regionalism: Readings*. Little, Brown.
- . 1968b. «Comparative Regional Integration: Concept and Measurement». *International Organization* 22 (04): 855–80. doi:10.1017/S0020818300013837.
- . 1971. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Little, Brown.
- Nyirabu, Mohabe. 2004. «Appraising Regional Integration in Southern Africa». *African Security Review* 13 (1): 21–32.
- OCDE. 2013. «Development aid at a glance, statistics by region».
- Oliver, Roland, e Anthony Atmore. 1967. *Africa since 1800*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pessoa, Fernando. 1926. «Palavras Iniciais». *Revista de Comércio e Contabilidade*, n. 1.
- Peters, Wolff-Christian. 2010. *The Quest for an African Economic Community: Regional Integration and Its Role in Achieving African Unity - the Case of SADC*. Peter Lang.
- Pierson, Paul. 2000. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review* 94 (2): 251. doi:10.2307/2586011.
- Pillay, Ariranga. 2011. «Discurso do ex-Presidente do Tribunal da SADC: SADC Tribunal dissolved by unanimous decision of SADC leaders». Em . Joanesburgo: Freedom Under Law & Constitutional Cort Clerks' Alumni Association.
- PNUD. 2014. *Human Development Report 2014 - Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Human Development Report. Genebra: ONU.
- Rodney, Walter. 1972. *How Europe Underdeveloped Africa*. Londres & Dar es Salaam: Bogle-L'Ouverture & Tanzanian Publishing House.
- SADC, Secretariado. 2011. *Desk Assessment of the Regional Indicative Strategic Development Plan*. Gaborone: SADC.
- . 2012. «Estratégia de Mobilização de Recursos da SADC». SADC.
- Sartori, Giovanni. 1970. «Concept Misformation in Comparative Politics». *The American Political Science Review* 64 (4): 1033–53. doi:10.2307/1958356.



Saurombe, Amos. 2009. «Regional Integration Agenda for SADC “Caught in the winds of change” Problems and Prospects.» *Journal of International Commercial Law and Technology* 4 (2): 100–106.

———. 2012. *The Role of SADC Institutions in Implementing SADC Treaty Provisions Dealing with Regional Integration*. SSRN Scholarly Paper ID 2142448. Rochester, NY: Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com/abstract=2142448>. (Consultado a 02/12/2014)

Schmitter, Philippe C. 2005. «Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism». *Journal of European Public Policy* 12 (2): 255–72. doi:10.1080/13501760500043951.

Schütz, Nathaly. 2013. «A Integração na África Austral em Perspectiva Histórica». Em , 1–19. Porto Alegre/RS, Brasil: Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI). [http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1370803320\\_ARQUIVO\\_AintegracaonaAfricaAustrelemPerspectivaHistorica.pdf](http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1370803320_ARQUIVO_AintegracaonaAfricaAustrelemPerspectivaHistorica.pdf). (Consultado a 23/12/2014)

Swidler, Ann. 1986. «Culture in Action: Symbols and Strategies». *American Sociological Review* 51 (2): 273. doi:10.2307/2095521.

Tafese, Gosa Setu. 2012. *SADC: Achievements, Challenges, and Prospects: The Achievements of SADC*. LAP Lambert Academic Publishing.

———. 2014. «Challenges to Regional Development Block in Southern Africa: The Case of Southern African Development Coordination». *Journal of Law, Policy and Globalization* 24: 61–70.

Taylor, Ian. 2003. «Globalization and regionalization in Africa: reactions to attempts at neo-liberal regionalism». *Review of International Political Economy* 10 (2): 310–30.

Tekere, Moses. 2012. *Regional Trade Integration, Economic Growth and Poverty Reduction in Southern Africa*. African Books Collective.

Tsebelis, George, e Geoffrey Garrett. 2001. «The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union». *International Organization* 55 (02): 357–90. doi:10.1162/00208180151140603.

Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York : London: Free Press.

Yusuf, Abdulqawi A., e Fatsah Ouguergouz. 2012. *The African Union: Legal and Institutional Framework: A Manual on the Pan-African Organization*. Martinus Nijhoff Publishers.